

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO <i>GABINETE DA CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN</i>

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ Nº: 214.309-9-18
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2017
PREFEITO: RAFAEL PAES BARBOSA DINIZ NOGUEIRA

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. VERIFICAÇÃO INICIAL DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES: (i) ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR SEM INDICAÇÃO DOS RECURSOS CORRESPONDENTES, (ii) NÃO OBSERVÂNCIA, NA GESTÃO DO RPPS E RGPS, DAS REGRAS ESTABELECIDAS NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA e (iii) NÃO CUMPRIMENTO DA APLICAÇÃO MÍNIMA COM GASTOS NA SAÚDE. SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO.

APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. ELISÃO DAS IRREGULARIDADES. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AOS MINISTÉRIOS DA EDUCAÇÃO E DA SAÚDE.

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Campos dos Goytacazes, referente ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Senhor **RAFAEL PAES BARBOSA DINIZ NOGUEIRA** – Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 20/04/2018, encaminhada em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, consoante o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ nº 217.454-1/18), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o nº 019.353-9/18.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 2ª Coordenadoria de Auditoria Contas – 2ª CAC, realizou análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 10/10/2018. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Campos dos Goytacazes, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades e determinações elencadas no citado relatório instrutivo.

Irregularidades:

- 1) o município promoveu a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação na fonte Tesouro, no montante de R\$ 19.163.627,81, apesar da inexistência do mesmo, verificada em análise nesta prestação de contas, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- 2) o município não realizou a transferência ao RPPS da contribuição devida pelos servidores, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no Art. 1º, inciso II, da Lei Federal 9.717/98, sendo tal conduta passível, inclusive, do crime de

apropriação indébita previdenciária, previsto no Art. 168-A do Código Penal Brasileiro;

- 3) o município realizou parcialmente a transferência ao RGPS da contribuição devida pelos servidores, prevista no art. 20 da Lei Federal nº 8.212/91, sujeitando o Ente ao recolhimento de multa e juros moratórios, bem como à inclusão de apontamentos e restrições do Município no Cadastro Único da União - CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, conforme restrição contida no artigo 22, inciso III, da Portaria Interministerial nº 424/16, e ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

A instrução especializada sugere, também, três recomendações ao município (fl.139 da informação datada de 10/10/2018) e duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta – fls. 140/142).

Por derradeiro, foi sugerida pela 2ª CAC três expedições de ofício: (i) ao Ministério Público, para ciência da decisão plenária proferida neste processo, (ii) ao Ministério da Educação, para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, do parecer sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo e, por fim, (iii) ao Ministério da Saúde, para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR e a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, após o reexame do processo, concordam com a proposição manifestada pela instância técnica.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Campos dos Goytacazes, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, introduzindo, em seu parecer, acréscimos, modificações e supressões à instrução (parecer datado de 07/11/2018).

Em primeiro lugar, deve ser destacado que o Órgão Ministerial pronunciou-se no mesmo sentido do corpo técnico quanto à primeira irregularidade apontada (o excesso de arrecadação apurado na fonte “tesouro” foi insuficiente para suportar a abertura de créditos adicionais). Entretanto, o *Parquet* entendeu que a segunda e a terceira irregularidades (não realização da transferência da contribuição retida dos servidores ao RPPS e transferência apenas parcial da contribuição retida dos servidores ao RGPS, respectivamente) deveriam figurar como subitens de uma irregularidade de caráter mais geral: a inobservância, na gestão previdenciária municipal, das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, caracterizada, então, pelo seguinte conjunto de ilegalidades (fls. 60/61 do parecer datado de 07/11/2018):

- a) ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um *deficit* previdenciário de R\$ 29.185.939,44;
- b) recolhimento parcial de contribuição previdenciária descontada dos servidores para o **Regime Próprio** de Previdência Social – RPPS, que pode vir a caracterizar, em tese, crime de Apropriação Indébita Previdenciária prevista no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40);
- c) recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao **Regime Próprio** de Previdência Social – RPPS;
- d) recolhimento parcial de contribuição previdenciária descontada dos servidores para o **Regime Geral** de Previdência Social – RGPS, que pode vir a caracterizar, em tese, crime de Apropriação Indébita Previdenciária prevista no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40);
- e) recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao **Regime Geral** de Previdência Social – RGPS;
- f) ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP da Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, do Ministério da Previdência Social, sendo o último emitido em 25.11.2014, estando com sua validade vencida desde 25.05.2015.

O Ministério Público de Contas também apontou mais uma irregularidade, desta feita referente ao não cumprimento, por parte do município, da aplicação mínima de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

Foi apontada pelo *Parquet* de Contas uma impropriedade quanto à deficiência do sistema de tributação municipal, que não estava contida no conjunto daquelas que foram sugeridas pelo corpo instrutivo (fl.69 do parecer datado de 07/11/2018), bem como propôs, ainda em parcial divergência com as instâncias instrutivas, que na comunicação endereçada ao atual Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, fossem introduzidos outros itens de alerta ao responsável, em acréscimo aos sugeridos pela instrução (fls. 71/72). Em desfecho, o Ministério Público de Contas propôs uma determinação à SGE, que não havia sido sugerida pelo corpo técnico.

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática datada de 12/11/2018, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de razões de defesa por parte do responsável. Em 06/12/18, foram protocolizadas no Tribunal razões de defesa, as quais foram cadastradas sob o nº 037.584-0/18.

Após o reexame do processo, consubstanciado na informação da 2ª CAC, datada de 12/12/2018, e no Parecer Ministerial de 20/12/2018, verifica-se que o jurisdicionado não apresentou razões de defesa para nenhuma das *impropriedades* apontadas, limitando-se a informar que a gestão municipal encontra-se ciente das determinações delas decorrentes e que medidas administrativas serão tomadas de modo a prevenir novas ocorrências.

De outro lado, no que tange ao mérito das contas, o corpo instrutivo, após reexame à luz das defesas oferecidas, manifesta-se pela emissão de parecer prévio favorável, enquanto o Órgão Ministerial opina pela emissão de parecer contrário, por entender que as irregularidades relativas à gestão previdenciária e à aplicação insuficiente de receitas de impostos em ações e serviços públicos de saúde restaram não elididas.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange, de forma detalhada, os principais aspectos da gestão do Município de Campos dos Goytacazes, exercício de 2017, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, **efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.**

Considerando todo o detalhamento contido na instrução, apresento a seguir, de forma sucinta, os aspectos que considero mais relevantes das contas em análise. Para tanto, dividirei meus argumentos em três grandes blocos: (i) a gestão pública (com ênfase na gestão orçamentária, financeira e patrimonial e seus respectivos ditames constitucionais e legais), (ii) as aplicações constitucionais e legais e (iii) a gestão fiscal (mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Antes, porém, permito-me apresentar uma breve nota introdutória a respeito do dever republicano de prestar contas e do âmbito de atuação deste Tribunal, tendo por objetivo específico delimitar o escopo do parecer prévio ora emitido.

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o

¹ Essa denominação inspira-se na nomenclatura utilizada pela literatura estrangeira que se dedica ao estudo das instituições externas de auditoria pública e baseia-se nos termos adotados pela INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, organização internacional criada em 1953, que reúne as Entidades Fiscalizadoras Superiores de 191 países membros e que goza de *status* especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.intosai.org/fr/actualites.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2015.

² A esse propósito, anota Carlos Ayres Britto: “Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa república, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha competência (e consequente dever) de cuidar de tudo o que é de todos, assim do prisma da decisão, como do prisma da gestão. É tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a *res publica* e os

estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

Especificamente no que diz respeito à gestão financeira anual a cargo da chefia do Poder Executivo, dispõe a Constituição da República de 1988 que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Em decorrência da simetria prevista no artigo 75 da CRFB, a Lei Complementar estadual nº 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado**⁵ e **dos Prefeitos dos municípios**⁶ submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade⁷.

A esse propósito, cumpre observar que a previsão contida no artigo 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que incluía na prestação de contas do chefe do Poder Executivo as prestações dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do

que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional”. (“O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”. SOUSA, Alfredo José de (Org.). In: **Novo Tribunal de Contas – órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 73).

³ O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece, sem qualquer dificuldade, que os Tribunais de Contas são órgãos de extração constitucional dotados de autonomia e independência em relação aos demais Poderes da República. Sobre o tema, é bastante elucidativa a decisão adotada pelo Plenário do STF nos autos da ADI 4.190/DF (STF, ADI 4.190/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 10.03.2010).

⁴ Os **Tribunais de Contas**, no modelo estabelecido pelo texto constitucional de 1988, exercem **competências coadjuvantes** do poder legislativo – que titulariza o controle externo financeiro – e, também, **competências autônomas** de auditoria e fiscalização, no âmbito das quais prescindem da manifestação legislativa para o aperfeiçoamento de sua atividade controladora. Essa **dualidade é evidenciada pela análise da norma contida no artigo 71 da CF**, que elenca as competências do Tribunal de Contas da União, aplicáveis, por simetria, a estados, municípios e distrito federal.

⁵ Art. 36, LC 63/90.

⁶ Art. 127 da LC 63/90 em combinação com art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação nº 167/92.

⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] II - **julgar as contas dos administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

chefe do Ministério Público, encontra-se suspensa em razão da liminar concedida, em 09/08/07, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238-5. Por essa razão, as contas dos chefes dos demais poderes orgânicos do Estado e do Ministério Público são julgadas por esta Corte em processos específicos, as chamadas **contas de ordenadores de despesas** (ressaltando que o chefe do Executivo também está sujeito a tal prestação de contas, desde que atue como ordenador de despesas).

As análises realizadas por este Tribunal de Contas do Estado quando da emissão de parecer prévio englobam, dentre outros, os seguintes aspectos, extraídos a partir do artigo 39 do Regimento Interno:

§ 3º - O Relatório consistirá de minuciosa apreciação do exercício financeiro, elaborada com base nos elementos colhidos no trabalho de auditoria financeira e orçamentária, e conterá, além da análise dos balanços apresentados, informações que auxiliem a Assembleia Legislativa na apreciação dos reflexos da administração financeira e orçamentária sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.

Com efeito, **o relatório sobre as contas de governo tem como escopo, a partir dos diversos demonstrativos contábeis e extracontábeis que integram os respectivos autos, informar acerca da gestão pública, enfocando seus aspectos orçamentários e financeiros, que têm implicação direta nas variações e no saldo do patrimônio público, bem como nas conjunturas econômica e social locais.**

O parecer prévio do Tribunal de Contas, observando tais aspectos, analisa o cumprimento – ou não – de dispositivos constitucionais e legais, como gastos mínimos e máximos e atendimento de metas pré-definidas, sempre a partir da contabilidade, fonte primeira e essencial de informação de toda e qualquer administração, quer pública, quer privada. Subsidiariamente, dados obtidos em outras frentes de atuação desta Corte podem e devem ser utilizados. Essas aferições, além de quantitativas, precisam informar acerca da “qualidade do gasto público”, verificando a adequação das despesas escrituradas com o real objeto do gasto limitado.

Pode-se dizer que este é, em suma, **o grande foco das contas de governo: analisar a execução do orçamento público e seus demais planos em face dos mandamentos constitucionais e legais que lhe servem de norte.** É essa execução que, por sua vez, impacta, ou até determina, a situação econômica e social do ente federativo. Esse é o produto final que

se deve esperar do parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. O parecer prévio recai sobre **contas globais**, contas que demonstram a situação das finanças públicas, **sem prejuízo de análises individualizadas a serem realizadas quando das prestações de contas dos ordenadores de despesas (contas de gestão).**

Nessa linha, é importante esclarecer que um parecer favorável às contas de governo não conduz à aprovação automática de todas as contas dos ordenadores de despesas do respectivo ente federativo, incluindo aí as do próprio chefe do Poder Executivo, quando atua como ordenador. É importante enfatizar que seus objetos são distintos, como bem destacado por JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO:

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **julgamento das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; a análise das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, oportunidade em que o Tribunal de Contas julgará, ele próprio, a prestação do ordenador de despesas, sem que esteja vinculado ao parecer prévio e geral das contas de governo, dada sua abrangência e escopo de análise.

1 - GESTÃO PÚBLICA

Neste item, serão apresentados os números da gestão municipal, sob os enfoques orçamentário, financeiro e patrimonial. Serão, ainda, destacados outros aspectos inerentes à administração local.

⁸ Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU nº 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Campos dos Goytacazes - LOA para o exercício de 2017 foi aprovado pela Lei Municipal nº 8.743, de 04 de janeiro de 2017, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 1.585.395.968,00.

1.1.1- Retificações orçamentárias

As alterações orçamentárias realizadas em 2017 podem ser resumidas da seguinte forma:

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

			R\$
SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	440.748.144,61
		Excesso - Outros	155.089.070,19
		Superavit	9.908.208,66
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			605.745.423,46
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			605.745.423,46
(D) Limite autorizado na LOA (50% do total da despesa fixada)			792.697.984,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)			0,00

Fonte: arquivos digitais "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 20/04/2018 e "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA - Quadro A.1" anexado em 20/04/2018.

À fl. 15 da informação datada de 10/10/2018, o corpo técnico informa que não houve créditos adicionais abertos em face de autorização em leis específicas.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do

exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (fl.18):

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	1.469.925.917,79
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	1.469.925.917,79
IV - Despesas empenhadas	1.489.221.393,73
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	1.489.221.393,73
VII - Resultado alcançado (III-VI)	-19.295.475,94

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ nº. 205.793-7/17; Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018) e Anexo 10 do RPPS da Lei Federal Nº 4.320/64, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal Nº 4.320/64 e Balanço financeiro do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 20/04/2018).

Nota: superavit do exercício anterior, excluídos os resultados do RPPS e Legislativo.

Assim, não tendo sido atingido o equilíbrio orçamentário, a instrução considerou que as alterações orçamentárias necessitam ser analisadas segundo a fonte de recurso que as custeou.

Às fls. 20/21 da informação datada de 10/10/2018, o corpo técnico demonstrou que os recursos oriundos do superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 17.731.535,46) foram suficientes para suportar a abertura de créditos adicionais com base nessa fonte de recurso (R\$ 9.908.208,66).

Entretanto, quando da análise da abertura de créditos adicionais com base no excesso de arrecadação, o corpo instrutivo apurou que, dentre as fontes de recursos indicadas pelo município, não ocorreu excesso de arrecadação na fonte "100 – ordinários". Na verdade, teria havido déficit nessa fonte (quadro de fl. 24):

FONTE:100			
DECRETO Nº	VALOR - R\$ (A)	D[EFICIT DE ARRECADAÇÃO COMPROVADO NA FONTE (R\$) (B)	RESULTADO APURADO (B)-(A)
233/2017	19.163.627,81	-2.990.813,56	22.154.441,37
TOTAL	19.163.627,81	-2.990.813,56	22.154.441,37

Fonte: arquivo digital "15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação" – Quadro A.5" anexado em 20/04/2018 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "22. Demonstrativos Contábeis Prefeitura municipal" anexado em 20/04/2018). Anexo 3 e 8 do Relatório Resumindo de Execução Orçamentária 6º Bimestre TCE Nº 207.348-4/18.

Confira-se, a seguir, a análise empreendida pelo corpo técnico:

4.5.2 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

(...)

4.5.2.2 EXCESSO - OUTROS

(...)

Verifica-se, conforme evidenciado no quadro a seguir, que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 155.089.070,19, sendo indicado como fonte de recursos o excesso de arrecadação:

DECRETO Nº	VALOR R\$	FONTE UTILIZADA (Ex: FUNDEB, SUS, Royalties, etc)
310/2017	28.698.300,00	299 - Outras Fontes
233/2017	19.163.627,81	100- Ordinário
136/2017	64.600.325,08	144 - Transferências de Royalties
234/2017	26.864.776,19	144 - Transferências de Royalties
278/2017	300.000,00	210 - Arrecadação própria - Adm Indireta (Fundação Municipal da Infância e Juventude)
303/2017	34.897,83	210 - Arrecadação própria - Adm. Indireta (Fundação Municipal da Infância e Juventude)
247/2017	532.143,28	210 - Arrecadação própria - Adm. Indireta (CIA Desenvolvimento de Campos)
286/2017	650.000,00	210 - Arrecadação própria - Adm. Indireta (CIA Desenvolvimento de Campos)
259/2017	135.000,00	210 - Arrecadação própria - Adm. Indireta (FUMMAM), excesso de arrecadação não materializado - fls.23
235/17	12.000.000,00	220 - FNS media complexidade.
296/17	2.110.000,00	
TOTAL	155.089.070,19	

Fonte: arquivo digital "15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação" - Quadro A.5" anexado em 24/07/2018.

Nota: em relação aos decretos 235/17 e 296/17, cuja fonte de recursos refere-se à fonte 220 - media complexidade, os valores arrecadados para comprovação do excesso foram extraídos do quadro de detalhamento de receita, tendo em vista que constam nos autos apenas o anexo 10 do FMS, o qual não consolidada todas as ações de saúde no município, ações essas, que podem ser exercidas pela Fundação Municipal de Saúde de Campos. Nos referidos decretos também ocorreu um superavaliação no fator de incremento demonstrado para apuração do cálculo da tendência de 1,12520, para 1.145085. Contudo, relevaremos essa questão pelo atingimento das metas de arrecadação ao final do exercício.

Observa-se que nos decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação, foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, em conformidade com o previsto no artigo 43, §3º da Lei Federal nº 4.320/64.

Verifica-se ainda que foi aberto um crédito adicional, com base na fonte Ordinária (fonte 100 - Ordinária) mediante o Decreto nº 233/2017, no valor de R\$ 19.163.627,81. Contudo, considerando as receitas ordinárias do município, excluindo àquelas com destinação específica e outras fontes de recursos próprios, as quais já tenham sido utilizadas individualmente para abertura de créditos por excesso de arrecadação, constatou-se que **não houve excesso** de arrecadação comprovado na referida fonte (ordinária) sendo, inclusive apurado um déficit de arrecadação, conforme quadro demonstrado a seguir:

Receitas diversas	Previsão inicial (LOA)	Arrecadação	Resultado
Tributária	223.461.300,00	214.224.540,07	-9.236.759,93
Patrimonial (excluídas as relativas a recursos vinculados)	54.000,00	1.172.287,74	1.118.287,74
Serviços	0,00	0,00	0,00
FPM	53.884.058,29	59.067.367,80	5.183.309,51
ITR	190.000,00	748.656,00	558.656,00
ICMS desoneração	560.000,00	1.013.063,40	453.063,40
Outras transferências da União	1.201.200,00	639.790,37	-561.409,63
ICMS	286.250.000,00	286.029.470,10	-220.529,90
IPVA	37.000.000,00	36.025.433,80	-974.566,20
IPI exportação	6.500.000,00	6.183.807,20	-316.192,80
CIDE	650.000,00	509.660,76	-140.339,24
Multas e juros de mora	4.580.800,00	6.441.906,06	1.861.106,06
Receita da dívida ativa	14.374.827,81	13.793.876,99	-580.950,82
Outras receitas correntes (incluir nesta rubrica receitas de indenizações, restituições, outras, se houver)	301.200,00	595.693,21	294.493,21
Receitas diversas	121.200,00	543.089,13	421.889,13
Totas das receitas	629.128.586,10	626.988.642,63	-2.139.943,47
Dedução para o FUNDEB	75.984.059,11	76.834.929,20	850.870,09
Dedução/Outras receitas			0,00
Excesso / Deficit apurado na fonte tesouro	553.144.526,99	550.153.713,43	-2.990.813,56

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "22. Demonstrativos Contábeis Prefeitura municipal" anexado em 20/04/2018, Anexo 3 e 8 do Relatório Resumindo de Execução Orçamentária 6º Bimestre, TCE Nº 207.348-4/18.

Nota 1: No tocante aos recursos que integram a base de cálculo para a dedução do FUNDEB foi necessário recorrer aos dados do Anexo 3 e 8 do Relatório Resumindo de Execução Orçamentária 6º Bimestre, TCE Nº 207.348-4/18, tendo em vista, a não observância do artigo 6º c/c 35 da LF 4320/64, que impõe o registro das receitas pelo seu valor bruto. Destacamos ainda, que para manter a simetria com os valores realizados e o respectivo cálculo do excesso, também foram proporcionalmente ajustados os valores previstos, de modo a não causar maiores distorções no cálculo do excesso ou déficit de arrecadação apurado na fonte.

Nota 2 - As receitas consideradas foram aquelas constantes no anexo 10 da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, de modo a expurgar da análise as demais fontes com destinações específicas e/ou pertinente a arrecadação própria da Administração indireta (fonte 210) e outras fontes com destinação específicas(fonte 299) e Royalties(fonte 144), cujos os respectivos excessos de arrecadação já foram utilizados em seus decretos correspondentes.

Nota 3 - Do valor das receitas patrimoniais registrado no anexo 10 (R\$ 32.236.806,57), foram deduzidas as receitas patrimoniais vinculadas (R\$ 2.183.452,57) e a receita de cessão de direitos (R\$ 28.881.063,26 - fonte 299), já utilizadas para abertura de crédito por excesso de arrecadação. Sendo considerado o para efeito de cálculo o valor de R\$ 1.172.287,74;

Nota 4 - Relativamente aos cálculos de tendência efetuados para fonte ordinária destacamos, que independente da análise dos critérios utilizados pela Administração, nota-se que as receita demonstradas no cálculo da tendência até a data do decreto já eram inferiores ao arrecadado no exercício anterior

(2016), fls.7 arquivo digital "15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação" - Quadro A.5" anexado em 24/07/2018.

Conforme demonstrado no Quadro anterior, constata-se que **não houve** excesso de arrecadação apurado com a fonte tesouro, não suportando, desta forma, a abertura do crédito em comento, em desacordo com o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

(...)

Este fato será objeto da **Irregularidade** e da **Determinação nº 1**

O Ministério Público Especial ratifica o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas (parecer datado de 07/11/2018), apontando, igualmente, a citada irregularidade.

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável no Doc. nº 37.584-0/18 (anexado em 06/12/18) para a irregularidade referente à abertura de crédito suplementar por excesso de arrecadação sem indicação dos recursos correspondentes, assim se manifestou (informação da 2ª CAC, datada de 12/12/18):

Razões de Defesa

O defendente apresenta suas razões para a Irregularidade nº 1, na forma dos argumentos constantes das fls. 4/6 do arquivo digital "Documento Anexado: 214.309-9-2018 - PARTE I ###", datado de 06/12/2018. Alega o Prefeito que o Corpo Instrutivo, ao calcular o excesso de arrecadação na fonte utilizada para abertura dos créditos, considerou valores incorretos na rubrica Receita Prevista, tendo se baseado no demonstrativo de realização das receitas inicialmente encaminhado na prestação de contas de governo (Anexo 10 Consolidado da Lei 4.320/64 de 2017), que, indevidamente, em sua coluna "Receita Orçada", evidenciava valores relacionados à receita prevista atualizada e não à receita inicialmente prevista na LOA.

Apresenta o defendente novo quadro de apuração do excesso de arrecadação na fonte de recursos ordinários em 2017, às fls. 4/5 do referido arquivo digital, encaminhando, às fls. 29/39, novo Anexo 10 Consolidado da Lei 4.320/64 de 2017, com novos valores na coluna Receita Orçada do exercício de 2017. Aponta o Prefeito que a fonte de recursos ordinários em 2017 obteve, na verdade, um excesso de arrecadação de R\$16.172.814,25 no exercício.

Assim, termina defendendo que, não obstante o excesso de arrecadação de R\$16.172.814,25 não tenha sido suficiente para justificar o crédito adicional de R\$19.163.627,81 aberto por meio do Decreto nº 233/2017, objeto da Irregularidade nº 1, tal fato não deveria representar irregularidade, dada a imaterialidade do valor. Roga, ainda, que o TCE-RJ reconsidere a irregularidade apontada, uma vez que, em caso semelhante ao aqui analisada, no julgamento das contas do município de Cantagalo, objeto do Processo TCE-RJ nº 210.530-2/18, esta Corte relevou a irregularidade inicialmente apontada pelo Corpo Instrutivo.

Análise

Inicialmente, deve-se destacar que a Irregularidade nº 1, apontada pelo Corpo Instrutivo na análise de 10/10/2018, decorreu da abertura de crédito suplementar ao orçamento municipal de 2017, objeto do Decreto nº 233/2017, no montante de R\$19.163.627,81, realizada com fundamento em recursos de excesso de arrecadação de receitas na fonte 100 – Ordinário, que não se confirmou no exercício.

Analisando as razões apresentadas pelo Prefeito, às fls. 4/6 do arquivo digital “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE I ###”, acostado em 06/12/2018, verifica-se que procedem, em parte, seus argumentos, na medida em que a apuração do excesso de arrecadação, na fonte de recursos utilizada para a abertura do crédito de R\$19.163.627,81, considerou valores atualizados da receita orçamentária prevista 2017, fato esse que pode ser confirmado por meio dos anexos da LOA de 2017 (Lei Municipal nº 8.743/17), constantes do arquivo digital “Lei dos Orçamentos Anuais”, datado de 20/04/2018.

Desse modo, a apuração do excesso de arrecadação na fonte 100 – Ordinário de 2017, realizada pelo Corpo Instrutivo, deve ser refeita, comparando-se as receitas arrecadadas naquela fonte com as receitas inicialmente previstas:

Receitas diversas	Previsão inicial (LOA)	Arrecadação	Resultado
Tributária	220.461.300,00	214.224.540,07	-6.236.759,93
Patrimonial (excluídas as relativas a recursos vinculados)	54.000,00	1.172.287,74	1.118.287,74
Serviços			
FPM	53.884.058,29	59.067.367,80	5.183.309,51
ITR	190.000,00	748.656,00	558.656,00
ICMS desoneração	560.000,00	1.013.063,40	453.063,40
Outras transferências da União	1.201.200,00	639.790,37	-561.409,63
ICMS	270.000.000,00	286.029.470,10	16.029.470,10
IPVA	37.000.000,00	36.025.433,80	-974.566,20
IPI exportação	6.500.000,00	6.183.807,20	-316.192,80
CIDE	650.000,00	509.660,76	-140.339,24
Multas e juros de mora	4.580.800,00	6.441.906,06	1.861.106,06
Receita da dívida ativa	11.211.200,00	13.793.876,99	2.582.676,99
Outras receitas correntes (incluir nesta rubrica receitas de indenizações, restituições, outras, se houver)	301.200,00	595.693,21	294.493,21
Receitas diversas	121.200,00	543.089,13	421.889,13
Totas das receitas	606.714.958,29	626.988.642,63	20.273.684,34
Dedução para o FUNDEB	73.850.000,00	76.834.929,20	2.984.929,20
Dedução/Outras receitas			
Excesso apurado na fonte tesouro	532.864.958,29	550.153.713,43	17.288.755,14

Como se vê do quadro anterior, houve excesso de arrecadação, na fonte 100 – Ordinário em 2017, no montante de R\$17.288.755,14. Destaque-se que este valor difere do apurado na defesa apresentada (R\$16.172.814,25), dado que, no quadro apresentado pelo Prefeito, não foi utilizado o montante correto das deduções previstas do FUNDEB, informado nos anexos da LOA 2017, cuja cópia encontra-se às fls. 7 do arquivo digital “Lei dos Orçamentos Anuais”, datado de 20/04/2018.

Assim, ainda que o excesso de arrecadação de R\$17.288.755,14 não seja suficiente para justificar o crédito adicional de R\$19.163.627,81, aberto por meio do Decreto nº 233/2017, entende-se que a diferença no valor pode ser considerada imaterial face ao total da arrecadação observado na mesma fonte, de modo que devem ser aceitas as razões apresentadas **de modo a afastar a Irregularidade nº 1**, apontada pelo Corpo Instrutivo.

O Órgão Ministerial também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para essa irregularidade, concordando integralmente da sugestão do corpo técnico. Confira-se, a seguir, excerto do parecer datado em 20/12/18 (fl. 5):

Inicialmente, deve ser registrado que, após o exame das razões de defesa apresentadas pelo Jurisdicionado e a análise empreendida pelo Corpo Técnico no tocante à Irregularidade nº 1 (um), o Parquet de Contas acompanha as conclusões da instância técnica opinando pela adoção das medidas ali preconizadas. (grifo meu)

Com respeito à abertura de créditos adicionais suplementares por excesso de arrecadação no valor de R\$ 19.163.627,81, apurada na fonte “Tesouro”, sem indicação dos recursos correspondentes, verifico que o responsável trouxe aos autos um quadro de apuração do excesso de arrecadação na fonte de recursos ordinários em 2017, extraído de um novo Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 de 2017, com valores retificados na coluna Receita Orçada do exercício de 2017. Segundo as informações contidas nesse quadro, apurou-se um excesso de arrecadação de R\$ 17.288.755,14 na fonte de recursos ordinários, em 2017, montante esse, entretanto, ainda insuficiente em R\$ 1.874.872,67 para suportar a abertura do crédito adicional de R\$ 19.163.627,81, por meio do Decreto nº 233/2017.

Entretanto, mesmo sem ter havido, efetivamente, recursos suficientes para a abertura de crédito suplementar por excesso de arrecadação em R\$ 1.874.872,67, tal quantia representa apenas 0,3% do total das receitas observado na mesma fonte em 2017 (R\$ 626.988.642,63), e, portanto, entendo que ela pode ser considerada, sob esse critério de comparação, imaterial, uma vez que tal distorção não afetaria, de modo relevante, as interpretações e avaliações dos usuários das demonstrações financeiras contidas nas contas sob exame.

Dessa forma, em face de todo o exposto, posiciono-me de acordo com o corpo técnico e com o Órgão Ministerial e considero elidida a irregularidade.

Concluindo, a Constituição Federal determina, no inciso V do artigo 167, que os créditos suplementares e especiais não carecem de prévia autorização legislativa e da indicação dos recursos correspondentes. Assim:

1) quanto à autorização legislativa, verifica-se o atendimento do preceito constitucional;

2) quanto às fontes de recursos, ressalvado o valor apontado no tópico anterior (R\$ 1.874.872,67), verifica-se o atendimento do preceito constitucional.

Agregando-se os créditos adicionais em apreço ao orçamento inicial de Campos dos Goytacazes, tem-se o seguinte orçamento final:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	1.585.395.968,00
(B) Alterações:	605.745.423,46
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	605.745.423,46
Créditos especiais	0,00
(C) Anulações de dotações	440.748.144,61
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	1.750.393.246,85
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado - Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64	1.750.393.246,85
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2017	1.697.590.531,50
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	52.802.715,35

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018) e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2017, processo TCE-RJ Nº 207.348-4/18.

O corpo técnico apurou que o valor do orçamento final não guarda paridade com o registrado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017. Por essa razão, farei consignar tal fato como ressalva e determinação em meu voto.

1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

A seguir, apresentam-se os resultados obtidos pelo município em 2017:

a) Resultado orçamentário

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO				R\$
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS	
Receitas Arrecadadas	1.614.763.288,93	144.837.371,14	1.469.925.917,79	
Despesas Realizadas	1.663.244.704,31	174.023.310,58	1.489.221.393,73	
Deficit Orçamentário	-48.481.415,38	-29.185.939,44	-19.295.475,94	

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018) e Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 20/04/2018).

b) Resultado da arrecadação

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2017				
Natureza	Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Arrecadação	Varição

	R\$	R\$	R\$	R\$	Percentual
Receitas correntes	1.602.034.768,00	1.682.938.940,36	1.582.869.035,58	-19.165.732,42	-1,20%
Receitas de capital	6.411.200,00	6.410.000,00	4.060.688,28	-2.350.511,72	-36,66%
Receita Intraorçamentária	50.800.000,00	51.134.897,43	27.833.565,07	-22.966.434,93	-45,21%
Total	1.659.245.968,00	1.740.483.837,79	1.614.763.288,93	-44.482.679,07	-2,68%

Fonte: Previsão inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 20/04/2018 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018).

Nota: nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

Registre-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017 registra uma receita arrecadada de R\$ 1.614.690.375,80, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis. **Tal fato será objeto de ressalva e determinação em meu voto.**

Além disso, o corpo técnico apurou que as receitas integrantes da base de cálculo do FUNDEB foram registradas pelo seu valor líquido contrariando, portanto, o previsto nos artigos 6º c/c 35 da Lei Federal nº 4.320/64 (fl. 27 da informação datada de 10/10/2018). **Tal fato será objeto de ressalva e determinação em meu voto.**

Às fls.32/37, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2014 a 2016, de auditorias governamentais nos 91 municípios jurisdicionados, com o objetivo de diagnosticar a gestão dos impostos de competência municipal e da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública (COSIP).

Com relação às auditorias de gestão de impostos (no caso, o ISS, o IPTU e o ITBI), foram identificadas diversas irregularidades e/ou ocorrência de situações em que oportunidades de arrecadação poderiam ser melhoradas ou ter sua eficiência aumentada. Essas irregularidades e situações, que se encontram listadas no quadro de fls. 32/35, ensejaram decisão plenária no sentido da elaboração, por parte dos municípios, de adequados Planos de Ação para seu enfrentamento.

Tendo em vista que, após as primeiras auditorias de monitoramento realizadas, foi constatado que os Planos de Ação encaminhados não continham elementos mínimos que satisfizessem as determinações do Tribunal (detalhamento das ações; atribuição de responsabilidades pelo controle da implementação de cada ação; assinatura dos responsáveis e prazos definidos para cada ação), os principais produtos dos monitoramentos realizados pelas equipes de auditoria no exercício de 2017 foram os "Planos de Ação Modelo", elaborados pela Coordenadoria de Controle da Receita - CCR para o município, de acordo

com as irregularidades e oportunidade de melhoria identificadas, com ações detalhadas e a serem implementadas até o final do atual mandato do Prefeito.

Tais auditorias de monitoramento estão relatadas nos Processos TCE-RJ 226.415-8/17 (gestão do ISS) e TCE-RJ 226.293-8/17 (gestão do IPTU e do ITBI), onde constam os mencionados “Planos de Ação Modelo”.

A instrução destaca que, em face de todo o processo de aprimoramento da gestão arrecadatória municipal ora em curso, faz-se oportuno alertar ao atual Prefeito Municipal que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas planejadas, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das Contas de Governo sob sua responsabilidade.

Já com relação às auditorias de gestão da COSIP, a CCR executou auditoria, na modalidade levantamento, para identificar os municípios que haviam instituído a citada contribuição e, naqueles que a tivessem instituído, verificar a existência de fonte específica para registrar os recursos oriundos de sua arrecadação. Em 46 municípios, ambos os pontos de controle restaram satisfeitos.

Nos 45 municípios restantes, a CCR executou auditorias, na modalidade inspeção, gerando 1 relatório de auditoria por município (45 relatórios diversos). No caso destes, dentre os quais o Município de Campos dos Goytacazes, a adequação está sendo promovida nos autos do próprio relatório de inspeção (Processo TCE-RJ nº 820.891-0/16). De acordo com o registrado no referido processo, o município, até o mês de julho de 2018, ainda não havia comprovado a esta Casa a implementação de fonte específica para registrar os recursos oriundos da arrecadação da contribuição.

Com base na participação das receitas próprias em relação à receita total, bem como na baixa arrecadação da dívida ativa, o Ministério Público de Contas apresentou, na conclusão de seu parecer, **impropriedade e determinação** no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.

c) Economia orçamentária

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA

Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada-R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Despesas correntes	1.466.357.058,00	1.657.142.764,96	1.640.735.669,20	1.604.842.050,67	1.563.587.307,69	99,01%	16.407.095,76
Despesas de capital	119.038.910,00	40.365.481,89	22.509.035,11	22.079.433,89	21.839.831,01	55,76%	17.856.446,78
Despesa intraorçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%	0,00
Total	1.585.395.968,00	1.697.508.246,85	1.663.244.704,31	1.626.921.484,56	1.585.427.138,70	97,98%	34.263.542,54

Fonte: Dotação inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 20/04/2018, Anexos 11 Consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 e Balanço Orçamentário - arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias

A instrução informa que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017 registra uma despesa empenhada de R\$ 1.663.252.329,20, **divergente**, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis. **Tal fato será objeto de ressalva e determinação em meu voto.**

Deve ser destacado que as funções Saúde, Educação, Administração e Previdência Social concentram a maior parte das despesas empenhadas pelo município no exercício de 2017, com as participações percentuais de 43,04%, 19,16%, 16,51% e 10,46%, em valores empenhados, respectivamente.

d) Restos a Pagar

A inscrição de restos a pagar processados e não processados referentes a exercícios anteriores do município foi demonstrada pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário (fl.44 da informação datada de 10/10/2018):

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2016				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	8.383,04	35.248.683,52	-	4.026.342,62	2.926,00	31.227.797,94

Restos a Pagar Não Processados	0,00	204.478,28	204.407,00	204.407,00	71,28	0,00
Total	8.383,04	35.453.161,80	204.407,00	4.230.749,62	2.997,28	31.227.797,94

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018).

Nota1: Não foi verificado cancelamento de restos a pagar processados na Câmara Municipal.

Examinando a situação dos restos a pagar de exercícios anteriores, a instrução pontuou (fls. 44/45):

Observa-se que o município de Campos dos Goytacazes possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$31.227.797,94, integralmente registrados como restos a pagar processados e não processados liquidados.

Verifica-se, ainda, que houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$2.926,00, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza, a princípio, a ilegalidade desse cancelamento, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

No entanto, em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018), observa-se que os cancelamentos referem-se pela não comprovação da despesa, justificando dessa forma os referidos cancelamentos.

No quadro seguinte, é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa (fl. 42):

R\$								
	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	128.590.770,64	31.227.797,94	41.494.345,86	0,00	83.518.008,42	-27.649.381,58	36.323.219,75	36.323.219,75
Câmara Municipal (II)	1.842.467,83	8.383,04	12.788,31	0,00	933.150,99	888.145,49	1.002.168,93	114.023,44
RPPS (III)	614.902,42	0,00	0,00	0,00	1.652.481,89	-1.037.579,47	16.047.585,41	16.047.585,41
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	126.133.400,39	31.219.414,90	41.481.557,55	0,00	80.932.375,54	-27.499.947,60	19.273.465,41	19.273.465,41

Fonte: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 - consolidados da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018); da Câmara Municipal (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 24/07/2018); e do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 20/04/2018).

Pode-se verificar que, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e à Câmara Municipal, inscreveu o montante de R\$ 19.273.465,41 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o

disposto no inciso III, itens 3 e 4, do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esse fato será objeto de **ressalva e determinação em meu voto**.

1.2 – Gestão Financeira

A apuração do resultado financeiro, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Câmara Municipal, apresentou-se desta forma:

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	940.884.422,71	812.908.554,49	1.842.467,83	126.133.400,39
Passivo financeiro	192.563.371,97	17.700.067,19	1.956.491,27	172.906.813,51
Resultado Financeiro	748.321.050,74	795.208.487,30	-114.023,44	-46.773.413,12

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018), Balanço Patrimonial do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 20/04/2018), e Balanço Patrimonial da Câmara (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis – Câmara Municipal" anexado em 24/07/2018).

Nota1: foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados do Balanço Financeiro Consolidado (R\$ 128.590.770,64), mais a parcela registrada como Investimentos e aplicações temporárias a curto prazo (R\$ 812.293.652,07)

Nota2: no Passivo Financeiro Consolidado foram utilizados valores das consignações (R\$ 83.518.008,42), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$ 31.227.797,94) e restos a pagar do exercício (R\$ 77.817.565,61) evidenciados no anexo 17 da Lei Nº 4.320/64, Balanço Orçamentário (anexo 12) e Financeiro (anexo 13) consolidados.

Acerca da apuração do resultado financeiro, o corpo técnico apresentou a seguinte manifestação (fl.50):

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício apesar do mesmo inicialmente estar consoante com o resultado apurado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018), não serão apresentados os seus dados, em razão dos ajustes promovidos no ativo e passivo financeiro, conforme especificados nas notas do quadro anterior.

Como se pode observar, o município de Campos dos Goytacazes não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, não sendo observado o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação Nº 8**

Faz-se ainda necessário emitir um **alerta** ao atual gestor para que tome ciência do *deficit* financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar nos próximos exercícios pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas. Desta forma, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela LRF, de forma a não prejudicar futuros gestores.

Por fim, os resultados financeiros dos últimos exercícios foram retratados no seguinte quadro:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS	
Gestão anterior	Gestão atual
2016	2017
-220.298.800,35	-46.773.413,12

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 – processo TCE-RJ n.º 205.793-7/17 e quadro anterior.

1.3 – Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

O balanço patrimonial consolidado do município registrou os seguintes saldos (fl.52):

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	1.176.563.592,40	1.114.012.048,64	Passivo circulante	156.240.152,22	99.357.177,96
Ativo não circulante	2.882.964.350,58	3.303.346.990,06	Passivo não circulante	3.551.123.921,54	3.409.898.391,99
Ativo Realizável a Longo Prazo	2.127.514.297,04	2.555.014.009,48			
Investimentos	311.062.078,67	307.625.326,47	Patrimônio líquido		
Imobilizado	444.387.974,87	440.707.654,11	Total do PL	352.163.869,22	908.103.468,75
Intangível	0,00	0,00			
Total geral	4.059.527.942,98	4.417.359.038,70	Total geral	4.059.527.942,98	4.417.359.038,70
Ativo financeiro	1.007.356.878,88	926.601.962,66	Passivo financeiro	192.151.926,73	99.561.656,24
Ativo permanente	3.052.171.064,10	3.490.757.076,04	Passivo permanente	3.551.535.366,78	3.409.898.391,99
Saldo patrimonial				315.840.649,47	907.898.990,47

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018)

Nota: verifica-se que os valores registrados no balanço patrimonial referente ao ativo e passivo apontado no quadro anterior apresentam-se divergente daquele apresentado no item 5.5 (Resultado do *Superavit/Deficit* Financeiro) deste relatório, em função dos ajustes promovidos naquele item.

As execuções orçamentária e extraorçamentária importaram no seguinte resultado patrimonial em 2017:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	3.923.664.242,18
Variações patrimoniais diminutivas	4.474.228.007,97
Resultado patrimonial de 2017 - Déficit	-550.563.765,79

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidado, (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 20/04/2018).

Somando aquele resultado ao saldo do ano anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial de 2017:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2016)	908.103.468,75
Resultado patrimonial de 2017 - Deficit	-550.563.765,79
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-5.375.833,74
Patrimônio líquido - exercício de 2017	352.163.869,22
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2017	352.163.869,22
Diferença	0,00

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 – processo TCE-RJ Nº 205.793-7/17, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 20/04/2018).

1.3.2 – Dívida Ativa

Foi apurada a variação do saldo da dívida ativa em 2017, bem como a representatividade da arrecadação anual dessa receita no saldo acumulado a receber, assim:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Saldo atual - 2017 (B) R\$	Variação % C = B/A
401.800.698,49	455.614.112,63	13,39%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ Nº 205.793-7/17 e Balanço Patrimonial Consolidado, (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 20/04/2018).

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Valor arrecadado em 2017 (B) R\$	EM % C = B/A
401.800.698,49	17.896.723,60	4,45%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ Nº 205.793-7/17 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 20/04/2018)

Nota: No valor arrecadado, foi incluído o montante referente às multas e juros.

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas consignadas no documento constante do arquivo digital “55 – Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação”, anexado em 24/07/2018.

Além disso, vale mencionar a seguinte manifestação do corpo técnico acerca das auditorias de gestão dos créditos tributários inadimplidos (fls.38):

Importa registrar que a CCR executará, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Governamental para 2018, inspeções em 50 municípios, com o seguinte objetivo: “Identificar distorções e deficiências de controle na gestão dos créditos tributários inadimplidos que possam comprometer a fidedignidade do registro dos fatos envolvendo tais créditos nas respectivas contas do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais do município”.

1.4 – Aspectos Relevantes

A atuação do controle interno, o sistema previdenciário municipal, a transparência na gestão fiscal e o índice de efetividade da gestão municipal são os objetos deste item.

1.4.1 – Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta sob a forma dos documentos anexados nas datas de 20/04/2018 e 24/07/2018.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.121).

Adicionalmente, a instrução teceu as seguintes considerações acerca do cumprimento das determinações do Plenário nas contas de governo anterior (fls. 121/122):

Em relação às determinações contidas na análise das contas de governo do exercício de 2016, visando avaliar o cumprimento das respectivas determinações e recomendações, foi solicitado ao jurisdicionado um Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, informando detalhadamente, as ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as irregularidades e impropriedades verificadas quando da emissão do Parecer Prévio das contas referentes ao exercício de 2016.

Contudo, constata-se que não foi encaminhado o Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno e tampouco foram informadas as ações ou providências adotadas no relatório do controle interno para o cumprimento das determinações e recomendações do exercício

anterior, apenas cita genericamente que as mesmas estão em fase de implementação para regularização.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 20**.

Em que pese o corpo instrutivo afirmar que não foi encaminhado o Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, verifico a juntada de tal documentação à fl.31 por meio do arquivo digital “62 – Relatório do Controle Interno”, anexado em 20/04/2018.

De acordo com a avaliação efetuada com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou-se que, do total de 20 determinações: 05 foram consideradas cumpridas (25,00% do total); 09 (45% do total), cumpridas parcialmente e 06 (30,00%) determinações restaram sem informações sobre ações (providências para o cumprimento da mesma). Tais dados estão dispostos na tabela a seguir:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	5	25,00%
Cumprida parcialmente	9	45,00%
Não cumprida	6	30,00%
Total	30	100%

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, arquivo digital anexado em 20/04/18

O cumprimento apenas parcial das determinações será objeto de ressalva e determinação em meu voto.

Em remate ao tópico, o corpo técnico informa que o certificado de auditoria (arquivo digital “62. Relatório do Controle Interno”, anexado em 24/07/2018), “não emite parecer conclusivo sobre as contas do chefe de governo do Município de Campos dos Goytacazes.” Dessa forma, entende que tal fato deveria ser objeto de impropriedade e determinação.

Outra vez, malgrado a observação do corpo instrutivo, verifico a existência de parecer conclusivo, conforme transcrição parcial do parecer do Auditor Geral do Município de Campos dos Goytacazes:

Atendendo ao disposto no item 62 do Anexo constante do art. 4º da Deliberação n.º 285/18 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, examinamos o presente processo de Prestação de Contas de Governo Municipal, referente ao exercício financeiro de 2017 e, certificamos que a gestão dos recursos foi **REGULAR com Ressalva**, conforme Parecer constante nessa prestação de contas.

1.4.2 – Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Campos dos Goytacazes registrou, em 2017, resultado deficitário, conforme demonstrado no quadro a seguir (fl.54 da informação datada de 10/10/2018):

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	144.837.371,14
Despesas previdenciárias	174.023.310,58
Deficit	-29.185.939,44

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 20/04/2018).

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Acerca o déficit previdenciário apurado, o corpo instrutivo assim se manifestou:

O *deficit* constatado demonstra que no exercício em tela não houve equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em desacordo com a Lei Federal nº 9.717/98.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação nº 9**.

Além do resultado previdenciário deficitário em 2017, o corpo técnico apurou, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS, enviado pelo jurisdicionado, que não houve, por parte do Executivo municipal, o repasse integral da contribuição do servidor e da contribuição patronal relativa ao servidor civil ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Campos dos Goytacazes - PREVICAMPOS, contrariando o disposto no inciso II do artigo 1º da Lei Federal nº 9.717/98, fato que poderá comprometer o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime próprio de previdência (quadro de fl.55):

			R\$
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	63.500.827,62	35.191.622,92	28.309.204,70
Patronal	63.500.827,62	13.055.068,57	50.445.759,05
Total	127.001.655,24	48.246.691,49	78.754.963,75

Fonte: arquivo digital "59. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23)" anexado em 24/07/2018.

Com relação aos repasses das contribuições ao RPPS municipal, o corpo instrutivo assim concluiu (fl.56):

Conforme verificado no quadro acima, não houve o repasse integral da contribuição do servidor e da contribuição patronal, contrariando o disposto no inciso II, do artigo 1º da Lei Federal nº 9.717/98, fato que poderá comprometer o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime próprio de previdência.

Em relação às contribuições retidas dos servidores sobre a folha de pagamento dos servidores da Administração Direta constata-se a ausência do repasse dessas contribuições. Neste caso, é Importante destacar que o não repasse dessas contribuições configura uma grave infração à norma legal podendo, inclusive, tal conduta ser enquadrada como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro.

O não repasse integral ao RPPS da contribuição retida dos servidores será objeto da **Irregularidade e Determinação nº 2**.

A não transferência ao RPPS das contribuições patronais devidas pelo ente será objeto da **Impropriedade e Determinação nº 10**.

Semelhantemente ao estudo realizado sobre as contribuições ao RPPS municipal, foi também examinada a situação dos repasses do município ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado.

Conforme demonstrado no quadro a seguir, o município não vem efetuando regularmente o repasse para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal (fl.57):

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	4.463.501,31	129.089,92	4.334.411,39
Patronal	10.980.441,77	4.330.684,07	6.649.757,70
Total	15.443.943,08	4.459.773,99	10.984.169,09

Fonte: arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 24/07/2018.

Com relação aos repasses das contribuições ao RGPS municipal, o corpo instrutivo assim concluiu (fl.57):

Constata-se que o Município não vem efetuando regularmente o repasse para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal. Tal procedimento sujeita o Município a receber apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios (Cauc), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, ao bloqueio de parcelas do FPM, além de onerar os cofres municipais com o pagamento de juros e encargos moratórios.

Importante destacar que o não repasse da contribuição retida dos servidores configura grave infração à norma legal podendo, inclusive, tal conduta ser

enquadrada como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro.

O não repasse de forma integral ao RGPS da contribuição retida dos servidores será objeto da **Irregularidade e Determinação nº 3**.

O não pagamento da contribuição patronal devida referente aos servidores vinculados ao RGPS será objeto da **Impropriedade e Determinação nº 11**.

Ao ensejo da conclusão deste item sobre o sistema previdenciário, o corpo instrutivo assinalou a seguinte falha no que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária municipal – CRP (fl.58):

De acordo “site”<http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crppesquisaente>. o município de Campos dos Goytacazes encontra-se em situação irregular, tendo o último CRP sido emitido em 25/11/2014, sendo sua validade expirada em 24/05/2015.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação nº 12**.

O Órgão Ministerial, em sua análise sobre toda a situação previdenciária do município, não acompanhou a sugestão do corpo instrutivo, com base na argumentação que reproduz a seguir (fl. 27 do parecer datado de 07/11/2018):

Nesse sentido, em face do deficit previdenciário anteriormente demonstrado, do recolhimento parcial das contribuições previdenciárias dos servidores e patronais ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Campos dos Goytacazes – PREVICAMPOS e ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, aliado ao fato de o Ministério da Previdência Social não ter emitido CRP desde 25.05.2015, são provas cabais da gestão temerária que vem sendo empreendida na gestão previdenciária do Município de Campos dos Goytacazes, com violações à Lei Federal nº 9.717/98 e demais normas regulamentadoras do sistema. Tal conduta depõe contra a boa gestão do RPPS e, se já não comprometeu, brevemente comprometerá a higidez do regime. **(grifo meu)**

Consequentemente, o *Parquet* entendeu que a inobservância, na gestão previdenciária municipal, das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, deveria ser motivo de irregularidade às contas do governo de Campos dos Goytacazes, caracterizada pelo seguinte conjunto de ilegalidades (fls. 60/61 do parecer datado de 07/11/2018):

- a) ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um *deficit* previdenciário de R\$ 29.185.939,44;

- b) recolhimento parcial de contribuição previdenciária descontada dos servidores para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, que pode vir a caracterizar, em tese, crime de Apropriação Indébita Previdenciária prevista no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40);
- c) recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;
- d) recolhimento parcial de contribuição previdenciária descontada dos servidores para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que pode vir a caracterizar, em tese, crime de Apropriação Indébita Previdenciária prevista no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40);
- e) recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS;
- f) ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP da Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, do Ministério da Previdência Social, sendo o último emitido em 25.11.2014, estando com sua validade vencida desde 25.05.2015.

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável nos arquivos digitais “Documento Anexados: 37.584-0/18 – PARTE II ####”, “PARTE II ####”, “PARTE III ####”, “PARTE IV ####” e “PARTE V ####”(datados de 06/12/2018) para as irregularidades referentes aos repasses apenas parciais das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS (servidor e patronal) e RGPS (servidor e patronal), assim se manifestou (informação da 2ª CAC, datada de 07/12/2018):

Razões de Defesa

O defendente apresenta as mesmas razões para as Irregularidades nº 2 e nº 3, apontadas pelo Corpo Instrutivo e para a Irregularidade nº 2, apontada pelo Ministério Público Especial, conforme argumentos constantes das fls. 7/16 do arquivo digital “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE I ####”, datado de 06/12/2018.

Inicialmente, defende-se o Prefeito, informando que herdou da gestão anterior um *deficit* financeiro que comprometeu a liquidez necessária para efetuar pagamentos de despesas essenciais do município em 2017.

Relativamente aos repasses de contribuições ao RGPS no exercício de 2017, alega o Prefeito que, em sua gestão, foram firmados dois termos de parcelamento com o

governo federal, englobando as competências de março de 2014 a março de 2017 e de abril de 2017 a fevereiro de 2018. Além disso, informa que foi repassado ao RGPS o montante de R\$8.308.925,08 relativos a contribuições descontadas dos servidores. Informa, ainda, a existência de parcelamento com o RGPS, pago mediante desconto dos valores recebidos por meio do FPM, no montante de R\$670.780.914,67. Encaminha a documentação comprobatória dos parcelamentos com o RGPS, constante das fls. 35/65 do arquivo digital “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE V ###”, datado de 06/12/2018.

Relativamente às contribuições ao RPPS não repassadas no exercício de 2017, inicialmente aponta o Prefeito que, dada a situação financeira em que se encontrava o município no início de sua gestão, não houve como regularizar, durante o exercício de 2017, a dívida existente com o PREVICAMPOS, relacionada a três parcelamentos que, à época, totalizavam R\$153.851.812,06.

Acrescenta o defendente que, no exercício de 2018, por disposição de lei municipal, todos os débitos com o PREVICAMPOS foram repactuados, de modo que o débito existente, no montante de R\$460.878.710,75, foi reparcelado em 200 pagamentos mensais de R\$2.304.393,55.

Assim, encaminha o defendente a documentação comprobatória constante dos arquivos digitais “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE II ###”, “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE III ###”, “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE IV ###” e “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE V ###” (fls. 01/33), datados de 06/12/2018.

Deve-se destacar que, relativamente aos itens “a” e “f” da Irregularidade nº 2, apontada pelo Ministério Público Especial, deixou o Prefeito de apresentar qualquer razão de defesa.

Análise

Analisando a defesa apresentadas pelo Prefeito face às Irregularidades nº 2, às fls. 04 do arquivo digital “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE I ###”, bem como a extensa documentação comprobatória que a acompanha, constante dos arquivos digitais “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE II ###”, “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE III ###”, “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE IV ###” e “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE V ###” (fls. 01/33), datados de 06/12/2018, verifica-se que o defendente não logrou justificar a situação relacionada com o repasse parcial das contribuições patronais e dos servidores, no exercício de 2017, dos regimes geral e próprio de previdência social.

Deve-se ressaltar que, não obstante o defendente, com a documentação encaminhada, haja comprovado que os valores não repassados ao RGPS e ao RPPS foram incluídos nos acordos de parcelamento firmados com esses regimes em 2018, tal situação somente atesta a patente intempestividade dos repasses relativos ao exercício de 2017, de modo que não haveria como desconsiderá-la na sugestão de parecer prévio.

Entretanto, em recente entendimento, firmado quando da emissão de Parecer Prévio das contas do município de São Fidélis – Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18 -, o Plenário decidiu, por se tratar de primeiro ano de mandato, bem como pelo fato de esta irregularidade ainda não ter sido alvo de determinação quando da emissão de parecer prévio em Prestações de Contas de Governo anteriores, expedir ofício a todos os municípios jurisdicionados, alertando-os de que, a partir da análise das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão ou instituto de previdência, tanto da contribuição

do servidor, quanto da patronal, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário.

Desta forma, com fundamento no entendimento ora esposado pelo colegiado desta Corte, o repasse parcial das contribuições previdenciárias ao RPPS e ao RGPS, descontadas dos servidores municipais, fundamento **das Irregularidades nº 2 e nº 3**, apontadas pelo Corpo Instrutivo, será considerado, na sugestão de parecer prévio, ao final, **como objeto das Ressalvas nº 11 e nº 13**.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para essas irregularidades, discordando da sugestão do corpo técnico. Confira-se, a seguir, excerto do parecer (fl. 8 do parecer datado de 20/12/18):

Restou incontroverso que o Poder Executivo municipal recolheu parcialmente as contribuições previdenciárias dos segurados e patronal para o RPPS e RGPS. É igualmente incontroverso que o sistema previdenciário próprio municipal operou em 2017, e continua operando no presente exercício, com violações à Lei Federal nº 9.717/98 e demais normas pertinentes, haja vista o *déficit* financeiro apurado em 2017 e a não obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, junto ao Ministério da Previdência Social, desde 25.05.2015.

Assim, com as vênias de estilo, este *Parquet* de Contas entende que as informações trazidas aos autos não ilidiram a irregularidade em exame e **reafirma que o não recolhimento tempestivo da contribuição previdenciária patronal**, é irregularidade insanável, configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação das contas.

Com relação à inadimplência das transferências das contribuições dos servidores e das contribuições patronais ao RPPS e ao RGPS, verifico que o responsável trouxe em suas razões de defesa documentos que demonstram que foram tomadas providências tendentes a regularizar o fluxo das transferências ao regime geral de previdência social, mediante a celebração de contratos de parcelamento das dívidas, inclusive daquelas de parte do exercício 2017 e anteriores a este.

Em adição, o jurisdicionado invoca em sua defesa o posicionamento adotado pelo Plenário desta Corte no sentido de que a inadimplência com a previdência social “... *tem havido flexibilização no entendimento deste Tribunal, de forma que não parece razoável sancionar a reprovação de contas de diligente agente político, notadamente quando diversas medidas estão em curso tendentes a regularizar toda a atuação deste ente municipal.*”, citando como exemplo a decisão proferida na sessão de 06.11.2018 sobre as contas de governo do Município de Miracema de 2017, apreciada nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.528-9/18, cuja decisão se

juntou ao posicionamento do Plenário, nos autos do Processo TCE/RJ nº 210.477-4/18 (Prestação de Contas de Governo do Município de São Fidélis – 2017).

Assim, em que pese a manifestação do *Parquet* Especial no sentido de que “tanto o pagamento do débito intempestivamente quanto o parcelamento não afastam o fato de o gestor ter descumprido as normas constitucionais e legais regentes”, **no caso sob exame considerarei elidida a irregularidade**, aliando-me também ao posicionamento manifestado pelo Plenário sessão de 06/11/2018, sobre as contas de governo do Município de São Fidélis de 2017, apreciada nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18.

Além disso, entendo que mesmo o jurisdicionado não tendo apresentado razões de defesa para o déficit financeiro registrado no RPPS, afora a ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) válido para o exercício de 2017, tendo em vista os esforços para a regularização da situação previdenciária realizados pela Prefeitura, tais falhas não devem ser consideradas graves a ponto de ensejar irregularidade às contas, **devendo ser objeto de ressalva e determinação ao final de meu voto.**

Nada obstante, **farei constar em meu voto alertas** ao Prefeito Municipal para que, nas próximas contas de governo, adote providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social e para que disponibilize a avaliação atuarial anual do Regime Próprio de Previdência Social.

Por fim, o corpo instrutivo teceu os seguintes comentários acerca das auditorias realizadas pelo Tribunal nos RPPS municipais (fls.58/59):

No exercício de 2017, foi realizada, por meio da Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional – CTO, auditoria em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos municípios do Estado do RJ.

Os achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE/RJ nº 225.720-4/17 e reunidos num documento intitulado “Ficha de Apuração de Inconsistência” para cada RPPS, contendo informações quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), além de informações detalhadas quanto a outros aspectos relacionados à execução da política de investimentos.

(...)

A análise do RPPS do Município de Campos dos Goytacazes, referente ao exercício de 2017, cujo resultado encontra-se demonstrado na ficha de apuração de

inconsistências (arquivo digital anexado em 21/09/2018), reportou as seguintes falhas:

- Na entrega de documentos à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, relativos ao DAIR, DIPR, DPIN e DRAA, foram identificadas as seguintes inconsistências:
 - ✓ Pendências no envio do Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - **DAIR**;
 - ✓ Pendências no envio do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial - **DRAA**;
 - ✓ Pendências no envio do Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses - **DIPR**; e
 - ✓ Pendências no envio do Demonstrativo da Política de Investimentos -**DPIN**.
- A análise do **DAIR** ficou prejudicada em face do não envio dos dados à Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda, bem como pelo não envio dos documentos solicitados pela Equipe de Auditoria.

As inconsistências relacionadas na “Ficha de Apuração de Inconsistências” serão objeto de ressalva e determinação em meu voto.

1.4.3 - Transparência na Gestão Fiscal

No exercício de 2017, a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais - CTO realizou auditorias de informática nos portais de transparência das prefeituras municipais. O objetivo foi a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social e preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar Federal nº 131/2009, no Decreto Federal nº 7.185/2010 e na Lei Federal nº 12.527/2011.

Nesse trabalho, foi utilizado o indicador iTAI - Indicador de Transparência e Acesso à Informação, concebido com base no rol mínimo de informações e requisitos exigidos pela Lei de Acesso à Informação, além de critérios estabelecidos nas citadas Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e Decreto Federal nº 12.527/11.

O iTAI é calculado a partir de uma média ponderada das notas atribuídas às três dimensões em que é avaliado, quais sejam, “Conteúdo”, “Tempestividade”, e “Acessibilidade”, e apresenta valores situados entre 0,00 e 1,00.

Os resultados da avaliação do portal de transparência do Município de Campos dos Goytacazes foram apresentados pelo corpo instrutivo nos seguintes termos (fls.114/116):

Na tabela a seguir será apresentada a pontuação final do município de Campos dos Goytacazes em cada uma das dimensões que compõem o referido indicador:

Dimensao	Nota	Peso	Final
Cont.	0.80	0.60	0.48
Temp.	0.65	0.25	0.16
Acess.	0.65	0.15	0.10
iTAI	-	-	0.74

De forma geral, os resultados obtidos evidenciaram que ainda existe um hiato entre a realidade verificada e o efetivo cumprimento do que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, fato refletido pelo iTAI obtido pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (0,74).

(...)

Diante do exposto, verifica-se que o município não cumpriu integralmente às obrigatoriedades estabelecidas na legislação.

Esse fato será objeto de ressalva e determinação em meu voto.

1.4.4 - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, medido pelos Tribunais de Contas brasileiros desde 2016, é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos (Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção das Cidades e Governança da Tecnologia da Informação). Seu objetivo é avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

Em função da consolidação das notas obtidas nos sete índices componentes, destacam-se cinco faixas de resultados, onde são enquadradas as situações dos municípios:

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,9%

Fonte: Instituto Rui Barbosa – IRB.

De acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 271/17, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do TCE deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber. Dos 91 Municípios fiscalizados pelo Tribunal, oitenta responderam ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao exercício de 2016, sendo o percentual de adesão de 87,91%.

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de Campos dos Goytacazes (fl.118):

Comparando o município de Campos dos Goytacazes com o IEGM dos municípios do Estado do Rio de Janeiro participantes têm-se os seguintes resultados:

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	0,71	B
Menor IEGM	0,44	C
Média Geral	0,54	C+
IEGM Campos dos Goytacazes	0,51	C+

Fonte: Banco de dados do TCE-RJ e Instituto Rui Barbosa - IRB.

Nota: Médias Consolidadas apuradas pelo IEGM/TCERJ.

Observa-se que a nota do município de Campos dos Goytacazes foi C+, ou seja, o município está na faixa: Em fase de adequação.

Conforme o art. 2º da supracitada deliberação, as respostas aos quesitos passíveis de comprovação com evidências deverão ser validadas pelo responsável pelo órgão central de controle interno, em observância ao disposto no art. 53, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, mediante a emissão de certificado.

Verifica-se que foi encaminhado o Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17 (arquivo digital "61. Certificado de Validação - IEGM" anexado em 20/04/2018), no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

1.4.5 - Conselho Municipal de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar previsto na Lei Federal nº 11.947/2009 é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino.

Conforme a referida lei é de competência, entre outras, do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

O corpo técnico apurou, com base no arquivo digital “57. Parecer do Conselho Municipal de Alimentação Escolar”, anexado em 24/07/2018, que não foi encaminhado o parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar sendo, apenas encaminhado o recebimento desse Parecer pelo FNDE. Desse modo, restou não atendido o disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

Esse fato será objeto de ressalva e determinação em meu voto.

2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Como de conhecimento convencional, existem limites constitucionais e legais que devem ser observados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos públicos.

A verificação do cumprimento de tais limites é função deste Tribunal, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável. Para tal, é empregado o parâmetro denominado Receita Corrente Líquida – RCL, que serve como referência para a aferição dos limites com as despesas com pessoal, dívida pública, operações de crédito, dentre outras.

A RCL do Município de Campos dos Goytacazes, no exercício de 2017, totalizou R\$ 1.529.795.400,26, consoante fl. 62 da informação datada de 10/10/18.

2.1 – Dívida Pública

Compete privativamente ao Senado Federal, como disposto nos incisos VI, VII, VIII e IX do artigo 52 da Constituição Federal, estabelecer os limites da dívida consolidada dos Municípios, das operações de crédito externo e interno, das concessões de garantia da União em operações de crédito e da dívida mobiliária. Assim, foram editadas as Resoluções nº 40/01 e 43/01.

2.1.1 – Dívida Consolidada

Tomando como base o que foi informado no relatório de gestão fiscal, a instrução destacou o quanto a dívida consolidada líquida representou em relação à receita corrente líquida, verificando o atendimento às disposições do inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%, assim:

Especificação	2016	2017		
	3º Quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	747.255.780,70	862.759.578,50	867.303.212,50	886.487.152,70
Valor da dívida consolidada líquida	733.751.506,50	501.557.121,20	522.020.502,80	556.421.191,30
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	47,41%	32,76%	34,18%	36,37%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ nº 205.793-7/17 e processo TCE-RJ nº 207.358-9/18, RGF - 3º quadrimestre de 2017.

2.1.2 – Operações de Crédito e Concessão de Garantias

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou, à fl.65/66, não terem sido contratadas operações de crédito, inclusive aquelas por antecipação de receita orçamentária, bem como não terem sido concedidas garantias em 2017.

2.2 – Gastos com Pessoal

A Constituição Federal, em seu artigo 169, determinou que a despesa com pessoal dos entes da Federação não pode exceder aos limites estabelecidos em lei complementar. Atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta a matéria.

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Campos dos Goytacazes foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl. 67, conforme tabela a seguir:

Descrição	2016				2017					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	46,94%	51,59%	833.749.940,80	53,87%	835.415.358,40	54,57%	808.017.010,50	52,90%	813.334.439,00	53,17%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ Nº 205.793-7/17, e processos TCE-RJ n.ºs 209.562-4/17, 222.720-3/17 e 207.358-9/18 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

Nota: no exame do RGF - 3º Quadrimestre de 2017 foi observada uma dedução à despesa total com pessoal no montante de R\$ 173.000.000,00 a título de despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, sendo que foi apurado na análise do referido relatório que esse valor não poderia ultrapassar R\$143.969.075,70 e assim a despesa líquida com pessoal atingiria 55,06% da RCL, portanto fora do limite estabelecido. Ressalte-se que o relatório em questão não obteve decisão definitiva, encontrando-se na fase do contraditório e ampla defesa;

Convém reproduzir a manifestação da instrução, lançada às fls. 67:

Conforme se pode constatar, o Poder Executivo desrespeitou, no 1º quadrimestre de 2017, o limite estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da LRF (54% da Receita Corrente Líquida). Contudo, verifica-se que o percentual excedente foi eliminado nos 2º e 3º quadrimestres de 2017, na forma prevista no artigo 23 do mesmo diploma legal.

Acrescento, ainda, com respeito à verificação dos gastos com pessoal, que no relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2017 (Processo TCE-RJ nº 207.358-9/18), as instâncias instrutivas apuraram que, do valor total pago aos inativos e pensionistas (R\$ 173.268.987,30), somente R\$ 143.969.075,70 deveriam ser considerados vinculados ao RPPS, e, por essa razão, deduzidos da despesa total com pessoal a esse título. Assim, um montante de R\$ 29.299.911,60 deveria ser acrescido às despesas de pessoal do 3º quadrimestre de 2017 (R\$ 813.334.439,00).

Com esse acréscimo, o percentual da despesa com pessoal no 3º quadrimestre aumentaria, dos 53,17% do quadro anterior, para 55,06%, representando uma alteração significativa do percentual da despesa com pessoal registrado no Anexo 1.

No citado processo do RGF do 3º quadrimestre, decidi monocraticamente pela notificação ao Prefeito Municipal, para que apresentasse a retificação do demonstrativo da despesa com pessoal – Anexo 1, acompanhado da respectiva declaração de compatibilidade, consignando como dedução da despesa total com pessoal, a título de despesa com inativo em pensionistas somente aquelas custeadas com recursos vinculados ao RPPS, a fim de viabilizar a análise pertinente. Registre-se que, até o presente momento, o processo referente ao RGF do 3º quadrimestre (TCE-RJ nº 207.358-9/18) encontra-se sem decisão definitiva.

2.3 – Gastos com Educação

Segundo o artigo 212 da CRFB, os municípios deverão aplicar, no mínimo, 25% de sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além dos impostos, financiam a educação básica municipal, dentre outros, os recursos do FUNDEB.

2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2017 (fl.79):

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - EDUCAÇÃO BÁSICA

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	38.784.482,87
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	11.639.810,00
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	34.945.090,40
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		85.369.383,27
(J) Valor repassado ao FUNDEB		76.834.929,20
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)		162.204.312,47
(L) Dedução do SIGFIS/BO		0,00
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores		0,00
(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (K - L - M)		162.204.312,47
(O) Receita resultante de impostos		605.385.034,71
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		26,79%

Fonte: Quadro C.1 e/ou Demonstrativos Contábeis (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 20/04/2018), Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018) e Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "31 - Relação de Cancelamentos de RP na Educação na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 20/04/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 21/09/2018).

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, **o Município de Campos dos Goytacazes efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino conforme o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (aplicação mínima anual equivalente a 25% das receitas de impostos e transferências).**

Observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no artigo 251 da Lei Orgânica Municipal (25%).

Ainda com relação à aferição dos gastos em educação, o corpo instrutivo verificou a seguinte inconsistência:

a) as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$ 605.385.034,71) não se coadunam com as receitas consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (R\$ 610.684.318,90), evidenciando uma diferença de R\$ 5.299.284,19 (fl.78 da informação datada de 10/10/2018). **Tal falha será objeto de ressalva e determinação em meu voto.**

2.3.1.1 - Mudanças de metodologia na apuração dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Por fim, cabe chamar a atenção para as mudanças na metodologia de apuração dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

Oportuno se torna lembrar que nas Contas de Governo de 2015, o Plenário decidiu por comunicação aos jurisdicionados, alertando sobre alteração na metodologia de cálculo dos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, que deixará, a partir do exercício de 2018, de considerar no cálculo do limite mínimo constitucional as despesas com pagamento de proventos aos inativos e de pagamento de pensões.

Tal medida será adotada a partir do exame das prestações de contas de governo dos chefes de Poder Executivo municipal, referentes ao exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019.

Registre-se que a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional, explicitada no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, no que concerne aos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não considera as despesas com inativos e pensionistas no cômputo do limite constitucional.

Em seguida, quando da apreciação das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, o Tribunal decidiu alertar os prefeitos acerca da alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), a ser adotada quando do exame das prestações de contas de governos municipais referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020.

Segundo essa metodologia, serão considerados as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não processados do exercício, que possuam disponibilidade de caixa relativa a impostos e transferências de impostos, devidamente comprovada, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

Ocorre que, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com manutenção e desenvolvimento do ensino, oriunda da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Por essa nova metodologia, para a aferição do cumprimento do limite mínimo constitucional referente à MDE (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino), deverão ser consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício. Confira-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Por fim, em resposta à consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo de Rio das Ostras acerca de questionamentos sobre despesas com uniformes escolares (Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18), em sessão de 27/09/2018, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a tese de que, para as prestações de contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda

que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são classificadas como despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cálculo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

Em face de todas essas mudanças, farei constar da conclusão de meu voto comunicação ao Prefeito Municipal para que seja **alertado acerca da adoção dessas quatro mudanças de metodologia de aferição de gastos em MDE**: (i) a primeira delas, quanto a não se computarem as despesas com pagamento de proventos aos inativos e de pagamento de pensões, referente às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019, (ii) a segunda, que adota a metodologia STN/SIOPE, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, (iii) a terceira alteração, que considera as despesas em MDE pagas, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021 e, por fim, também valendo para as prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021, (iv) a que considera que as despesas com aquisição de uniformes e afins não mais poderão ser consideradas no cálculo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

2.3.2 – FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, como fonte adicional de financiamento da educação básica.

a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

Conforme verificação de fl.82, houve determinação plenária para devolução de recursos para a conta do FUNDEB no total de R\$ 2.928.413,02.

Tal determinação é originária da prestação de contas do exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 205.793-7/17), na qual o Plenário desta Corte decidiu pelo ressarcimento à conta do FUNDEB no montante de R\$ 2.928.413,02, composto de duas parcelas: (i) R\$ 2.374.020,12 relativos à diferença existente entre o superávit financeiro para o exercício de 2017, apurado na prestação de contas do exercício de 2016 e o registrado pelo município no balancete do FUNDEB e (ii) R\$ 554.392,90 referentes a gastos com obra e reforma do STIAC (Sindicato dos Trabalhadores Industriais do Açúcar), em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/98 c/c a Lei nº 11.494/07, por caracterizar desvio de finalidade.

A instrução verificou que foi efetuado pelo município, em 17/03/2018, ressarcimento no valor de R\$ 2.374.020,12, conforme demonstra o extrato bancário (arquivo digital “35 - Extratos Bancários do FUNDEB”, anexado em 20/04/2018 – fl.07).

Contudo, ao examinar a mesma documentação, constatei que não foi efetuado no exercício de 2017, o ressarcimento referente a gastos com obra e reforma do STIAC no valor de R\$ 554.392,90.

Considerando que a decisão desta Corte referente ao exercício de 2016 ocorreu no exercício de 2018, quando já haviam sido aprovados o orçamento e a programação financeira para o exercício, será sugerida, ao final deste relatório, **comunicação para que o valor apurado por este Tribunal seja devidamente repassado à conta do FUNDEB.**

b) Aplicação do saldo remanescente dos recursos do Fundo de 2016

O parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007 determina que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos. Para que seja possível tal aplicação, há a necessidade da abertura de um crédito adicional ao orçamento. Esse crédito tem como fonte de recurso o superávit financeiro dos valores do fundo.

A aferição desse preceito consta de fls. 86/87:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ Nº 205.793-7/17) verifica-se que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2016 um superavit financeiro de R\$483.990,86, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

(...)

Verifica-se que o valor de R\$712.402,12 foi utilizado no exercício de 2017, por meio de crédito adicional aberto em 28/03/2017, conforme decreto Nº 060/2017 (arquivo digital "32 - Relação de Créditos Adicionais na Fonte "Superavit Financeiro" do FUNDEB", anexado em 20/04/2018), portanto a abertura desse crédito ocorreu dentro do prazo (1º trimestre) previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal Nº 11.494/07.

Como já reportamos na análise do item 4.5.1 - Abertura de Créditos Adicionais por Superavit Financeiro, uma parcela dos créditos abertos no exercício foi coberta pelo ressarcimento de R\$ 2.374.020,12, ocorrido na conta FUNDEB, em 17/03/2018. Tais valores foram apurados na análise da Prestação de Contas de Governo de 2016 (TCE Nº 205.793-7/17), onde ficou comprovado que esses valores não tinham sido empenhados e liquidados com recursos do FUNDEB. Desta forma, a referida alteração orçamentária deveria ser materializada por meio da abertura de crédito adicional (superávit financeiro), em razão do previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal Nº 11.494/07 (fine), como demonstrado a seguir:

Descrição	R\$
Superávit registrado no exercício anterior - A	483.990,86
Ressarcimento realizado na conta FUNDEB no exercício em 17/03/2018 - B	2.374.020,12
Créditos adicionais abertos no 1º Trimestre por superávit financeiro - C	712.402,12
Valores utilizados sem a abertura de crédito adicional (A+B-C)	2.145.608,86

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, TCE 205.793-7/17, (arquivo digital "35 - Extratos Bancários do FUNDEB", anexado em 20/04/2018 - fl.07), arquivo digital de 24/07/2018, Quadro A4.

Esse fato será objeto de **ressalva e determinação em meu voto**.

c) Valores do FUNDEB em 2017 - contribuições e transferências recebidas

Comparando os valores destinados pelo município ao fundo, com aqueles recebidos do fundo, após a repartição dos recursos, em função do número de alunos da rede de ensino local, verificam-se os seguintes montantes:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do FUNDEB	178.763.231,02
Valor da contribuição efetuada pelo município ao FUNDEB	76.834.929,20
Diferença (ganho de recursos)	101.928.301,82

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018).

d) Total dos recursos do fundo em 2017

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2017 foi o seguinte:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	178.763.231,02
Aplicação financeira	716.793,97
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do FUNDEB	179.480.024,99

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018)

d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl.88):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício			178.763.231,02
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB			716.793,97
(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício (A + B)			179.480.024,99
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício		181.503.798,39	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do FUNDEB no exercício anterior		483.990,86	
(F) Despesas não consideradas		1.539.782,54	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	1.539.782,54		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do FUNDEB no exercício		0,00	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
(I) Total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB no exercício (D - E - F - G - H)			179.480.024,99
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			100,00%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018), Quadro C.1 e/ou Demonstrativos Contábeis (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 20/04/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 20/04/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB" anexado em 20/04/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 21/09/2018) e prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 205.793-7/17.

Nota (item F.iii - Outras despesas): Referem-se a despesas empenhadas acima do valor total das receitas do FUNDEB e custeadas com recursos de outras fontes.

Concluindo, foi atendido o preceito do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2017.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Foram apuradas as seguintes aplicações no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2017 (fl.85):

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	165.799.537,77
(B) Dedução do SIGFIS relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00

(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	165.799.537,77
(E) Recursos recebidos do FUNDEB	178.763.231,02
(F) Aplicações financeiras do FUNDEB	716.793,97
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do FUNDEB (E + F + G)	179.480.024,99
(I) Percentual do FUNDEB na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	92,38%

Fonte: Quadro D.1 ou demonstrativo contábil (arquivo digital "30 - Demonstrativo das Despesas na Educação com a Fonte "FUNDEB" - QUADRO D.1 (Modelo 12)" anexado em 20/04/2018) e Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018).

Assim, foi cumprido o disposto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007, uma vez terem sido efetuados gastos superiores ao mínimo de 60% dos recursos totais anuais do FUNDEB com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

d.3) Saldo financeiro do FUNDEB em 2017

A variação dos recursos do fundo em 2017 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl.89):

FUNDEB		
	Descrição	Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	712.402,12
II	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2017	1.460.979,44
	Variação do saldo	105,08%

Fonte: Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 20/04/2018) e arquivo digital "34 - Conciliação Bancária do FUNDEB", anexado em 20/04/2018

e) Resultado financeiro para 2018

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl. 90 que reproduz a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2018	
Descrição	Valor - R\$
Superávit financeiro do FUNDEB no exercício de 2016 (Balancete)	483.990,86
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2017	178.763.231,02
(+) Receita de aplicação financeira do FUNDEB de 2017	716.793,97
(+) Ressarcimento efetuado à conta do FUNDEB em 2017 (1)	2.374.020,12
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2017 (2)	0
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2017	0
= Total de recursos financeiros em 2017	182.338.035,97
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2017	181.503.798,39
= Superávit Financeiro Apurado em 31/12/2017	834.237,58

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ nº 205.793-7/17, Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018), Quadro C.1 ou

Demonstrativos Contábeis (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 20/04/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 20/04/2018) e cancelamentos de passivos - (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB", anexado em 20/04/2018).

Nota1: Ressarcimento conta FUNDEB em 2017 - conforme extrato bancário. 35 - Extratos Bancários do FUNDEB", anexado em 20/04/2018 - fl.07.

O valor do superávit financeiro para o exercício de 2018, apurado no quadro anterior, encontra-se consoante ao valor registrado pelo município no Balancete (arquivo digital "33 - Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 (Modelo 13)", anexado em 20/04/2018).

Destaco, por derradeiro, que não foi encaminhado o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, conforme apurado pelo corpo instrutivo às fls.90/91):

Verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, em desacordo com o previsto no artigo 24 c/c com o Parágrafo Único do art. 27 da Lei Nº 11.494/07.

No entanto, fica afastada a responsabilidade do gestor municipal, uma vez que o mesmo não motivou a ausência do referido parecer, conforme leitura do documento anexado em 24/07/2018 (arquivo digital 40 - Parecer do Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEB). Não obstante, o não envio do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB sobre a prestação de contas do exercício de 2017, descumprindo o disposto no artigo 24 da Lei 11.494/07, será objeto de expedição de ofício ao Ministério da Educação para conhecimento do fato.

Esse fato será objeto de **expedição de ofício ao Ministério da Educação** em meu voto.

Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como "regular" junto ao MEC (arquivo digital anexado em 21/09/2018).

2.4 - Gastos com Saúde

A Lei Complementar nº 141/12, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Definiu ainda quais as despesas são consideradas para tais fins.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2017, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fls.95/96):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	605.385.034,71
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	600.491.884,74
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	304.840.598,13
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F+G)	304.840.598,13
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	50,77%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018), Quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 20/04/2018), Quadro E.2 (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 24/07/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documetação Comprobatória" anexado em 24/07/2018), cancelamento de RP (arquivo digital "47 - Relação de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 20/04/2018) e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro (anexados em 21/09/2018).

Nota 1: as Emendas Constitucionais Nºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da CF), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 07/07/2017 e 07/12/2017. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CF, da mesma forma que o IOF-Ouro.

Destaque-se, por oportuno, que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para gastos com saúde.

A metodologia do Ministério Público de Contas, no que diz respeito à apuração da aplicação do percentual em ASPS pelos entes federados, diverge daquela adotada pelo corpo técnico.

Com efeito, o *Parquet* entende deve ser observada a existência de disponibilidade de caixa (de impostos e de transferências de impostos) registrada no Fundo de Saúde com vista a lastrear os restos a pagar de ASPS e, ainda, a necessidade de que todos os recursos aplicados em ASPS tenham sido realizados por meio do Fundo de Saúde.

O relatório técnico apresenta as seguintes informações sobre a movimentação dos recursos pelo Fundo de Saúde (fl.96):

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	390.188.592,11	54,51%
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	254.189.001,38	35,51%
Gastos geridos pela Fundação Municipal de Saúde	71.435.728,86	9,98%
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2017	715.813.322,35	100%

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018), da prefeitura (arquivo digital "22 - Demonstrativos Contábeis - Prefeitura Municipal" anexado em 20/02/2018), do FMS (arquivo digital " 25 - Demonstrativos Contábeis - Fundo Municipal de Saúde" anexado em 20/04/2018) e Processo de Ordenador de Despesas da Fundação de saúde (TCE Nº 222.816-0/18)

Tal procedimento contraria o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal Nº 141/12, os quais dispõem que as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas e geridas com recursos movimentados por intermédio dos fundos de saúde.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação Nº 16**.

Dessa forma, como decorrência do tipo de gestão dos recursos da saúde explicitado acima, o Parquet de Contas computou, em sua apuração, somente os recursos movimentados pelo Fundo Municipal de Saúde referentes a impostos e transferências de impostos (um montante da ordem de R\$ 1.500,00, conforme dados extraídos do Anexo 8 da Lei 4320/64, relativo ao FMS).

Assim, os resultados da aferição dos números da saúde pelo Órgão Ministerial (aplicação de 0,00025% em ASPS) diferiram daqueles apresentados pela instrução (aplicação de 50,77%). Confira-se o quadro extraído do parecer de 07/11/18:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	605.385.034,71
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	600.491.884,74
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas + RPNP custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	1.500,00
(G) Total das despesas consideradas	1.500,00
(H) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (G/D) mínimo 15%	0,00025%
(I) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	90.072.282,71

Nota 1: Total da despesa (fonte ordinário) registrada no Demonstrativo da Despesa por

Funções, Subfunções e Programas conforme o Vínculo com os Recursos – Anexo 08 (arquivo digital 25), do Fundo Municipal de Saúde de Campos dos Goytacazes.

Por fim, concluiu o Ministério Público Especial que o Município de Campos dos Goytacazes **não** cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, estabelecido no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso III, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável no Doc. nº 37.584-0/18 (anexado em 06/12/18) para a irregularidade referente ao **não cumprimento da aplicação mínima com gastos na saúde**, assim se manifestou (informação da 2ª CAC, datada de 12/12/18):

Razões de Defesa

O defendente apresenta suas razões para a Irregularidade nº 3, às fls. 17/18 do arquivo digital “Documento Anexado: 214.309-9-2018 – PARTE I ###”, datado de 06/12/2018. Nelas, o Prefeito busca justificar que, embora os recursos destinados a ações e serviços de saúde, no exercício de 2017, tenham sido aplicados por outros órgãos municipais, além do Fundo Municipal de Saúde, tal situação foi regularizada, a partir de 2018, com a aplicação integral dos recursos ocorrendo por meio de fundo de saúde, na forma da legislação.

Análise

Inicialmente, deve-se destacar que a irregularidade em análise foi apontada unicamente pelo Ministério Público Especial.

Analisando-se a documentação que constitui o presente processo de prestação e contas de governo, observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2017, foram geridos pela Prefeitura Municipal, pelo Fundo Municipal de Saúde e pela Fundação Municipal de Saúde. Esse procedimento contraria a regra estabelecida no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 141/12, que dispõe que as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas e geridas com recursos movimentados, exclusivamente, por fundo municipal de saúde.

Cumprir registrar que o Egrégio Plenário desta Corte tem entendido que a obrigatoriedade de cumprimento das referidas normas somente se dará a partir da análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, quando este Tribunal não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar nº 141/12.

Do exposto, para este Corpo Instrutivo, a situação verificada não configura irregularidade, sendo, entretanto, apontada como ressalva à sugestão de parecer prévio, ao final.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para essa irregularidade, discordando da sugestão do corpo técnico. Confira-se, a seguir, excerto do parecer datado em 26/12/18:

Por todo o exposto, a manifestação escrita apresentada pelo Jurisdicionado não foi capaz de desconstituir a Irregularidade registrada pelo Parquet de Contas, motivo pelo qual esta será mantida neste parecer ministerial.

Em que pesem os argumentos trazidos pelo *Parquet* de Contas, com relação à metodologia de cálculo do percentual de recursos de impostos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, acompanho a sugestão do corpo instrutivo, alinhando-me com a posição adotada majoritariamente pelo Plenário desta Corte. Desse modo, entendo não ter ocorrido a irregularidade apontada pelo *Parquet* de Contas.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, **o município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo).**

O *Parquet* Especial acrescentou, ainda:

O relatório apresentado pelo d. Corpo Técnico nestas contas de governo não apresenta análise sobre a implementação das políticas de saúde no âmbito do município, nem sobre o cumprimento dos compromissos estabelecidos na CRFB e legislação do Sistema Único de Saúde.

A implementação das políticas e a oferta de serviços de saúde, sua evolução, bem como os compromissos estabelecidos pela CRFB e pela legislação do SUS em relação aos municípios devem ser avaliados no âmbito dos processos de prestação de contas de governo.

Com efeito, o Ministério Público de Contas propõe neste parecer Determinação no sentido de que a SGE inclua nos próximos relatórios de contas de governo as referidas análises, abordando inclusive sua evolução histórica ao longo dos anos.

Nada obstante essa manifestação do Órgão Ministerial quanto à necessidade de avaliar a implementação das políticas de saúde no âmbito do Município e o cumprimento dos compromissos estabelecidos na Constituição Federal e na legislação do SUS, alio-me ao posicionamento manifestado pelo Plenário em sessão de 11/10/2018, nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.530-2/18 (contas de governo da Prefeitura Municipal de Cantagalo, referentes ao exercício de 2017), no sentido de que a implantação de avaliações dessa grandeza

demanda, por parte da Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), planejamento prévio e dimensionamento minucioso dos recursos humanos necessários para sua implementação, razão pela qual não acompanharei, nas contas em tela, a sugestão do douto *Parquet* de Contas.

Além disso, destaco a ocorrência das seguintes falhas, assinaladas pelo corpo técnico (fl.98 da informação datada de 10/10/2018):

Verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde, não atendendo ao disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar nº 141/12. No entanto, o Poder Executivo através do Fundo Municipal de Saúde demonstrou que solicitou através do ofício nº 291/2017 (arquivo 46, Parecer do Conselho Municipal de Saúde de 24/07/2018).

Diante do exposto, fica afastada a responsabilidade do gestor municipal. Não obstante, o não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a prestação de contas do exercício de 2017, descumprindo o disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar nº 141/12, será objeto de expedição de ofício ao Ministério da Saúde para conhecimento do fato.

Esse fato será objeto de **expedição de ofício ao Ministério da Saúde** em meu voto.

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12, realizou audiência pública, na qual o gestor do SUS apresentou relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, conforme consta das atas apresentadas (arquivo digital "45 - Atas de Audiências da Saúde" anexado em 20/04/2018 - fls. 1, 39 e 143).

Entretanto, as audiências referentes aos 3º quadrimestre de 2016 e 1º quadrimestre de 2017 ocorreram nos meses de março e junho, contrariando a legislação vigente que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2017 e maio/2017.

Esse fato será objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

Ao ensejo da conclusão deste tópico, cabe destacar as mudanças na metodologia de apuração dos gastos em ações e serviços públicos de saúde - ASPS, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

Quando da apreciação das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, o Tribunal decidiu alertar os prefeitos acerca da mudança na metodologia de apuração do limite de gastos em saúde, a ser adotada quando do exame das prestações de contas de governos municipais referentes ao exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019.

Segundo essa metodologia, a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, este Tribunal não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar nº 141/12.

Ocorre que, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com ações e serviços públicos de saúde, encaminhada pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ASPS.

Por essa nova metodologia, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CRFB, deverão ser considerados as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício. Confirma-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

Por essa razão, farei constar da conclusão de meu voto comunicação ao prefeito municipal para que seja alertado para a adoção dessas duas metodologias de aferição de gastos em ASPS, uma referente às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019, e outra relativa às prestações de contas de governos municipais referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, conforme explicado anteriormente.

2.5 – Repasses ao Poder Legislativo – Artigo 29-A da CRFB

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 29-A, que o repasse à Câmara Municipal, em montante superior aos limites definidos no mesmo artigo, bem como o repasse a menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária, constituem crime de responsabilidade do Prefeito Municipal.

O Município de Campos dos Goytacazes possuía, em 2016⁹, 487.186 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso III do artigo 29-A da CRFB. Esse limitou os repasses em referência a 5,0% (cinco por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Considerando o preceito constitucional, apuro o seguinte limite de repasses do Poder Executivo ao Legislativo:

LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS	268.847.515,40
(B) TRANSFERÊNCIAS	375.243.077,58
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	74.110.282,60
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	569.980.310,38
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	5,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	28.499.015,52
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2017 (F + G)	28.499.015,52

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 do exercício anterior (arquivo digital "53. Repasse ao Legislativo - Anexo 10 do exercício anterior" anexado em 20/04/2018) e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 24/07/2018).

Notas:

1 - Receitas de mercado municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no processo TCE-RJ Nº 261.314-8/02;

2- As receitas inerente a base de cálculo do FUNDEB foram ajustadas com base no anexo 8 da RREO 6º Bimestre de 2016, tendo em vista, que o município contabilizou os valores pelo valor líquido das deduções do FUNDEB

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

De acordo com o disposto no inciso I do § 2º do artigo 29-A, verifica-se que o limite máximo para repasse ao Legislativo no exercício de 2017 era de R\$ 28.499.015,52.

O valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo **respeitou** o disposto no inciso I do § 2º do artigo 29-A:

⁹ População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2017 - Anexo IX da Decisão Normativa nº 157/2016 do Tribunal de Contas da União arquivo digital anexado em 10/08/2018).

R\$	
Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasse recebido(B)
28.499.015,52	28.492.756,84

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 24/07/2018)

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o balanço orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2017 era de R\$ 31.183.000,00.

Contudo, tal valor foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse, por conseguinte, aquele fixado na Carta Magna – R\$ 28.499.015,52.

Outrossim, constata-se que o valor da despesa empenhada pelo Legislativo, de R\$ 28.249.296,69, foi inferior ao repasse recebido, evidenciando que os recursos transferidos foram suficientes para atender às necessidades de funcionamento da Câmara.

Dessa forma, o valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo respeitou o disposto nos incisos I e III do § 2º do artigo 29-A.

2.6 – Aplicações dos recursos dos Royalties

Os recursos dos *royalties* não devem ser utilizados para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas do ente (artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89), excetuando-se aquelas dívidas com a União e suas entidades e o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Lei Federal nº 12.858/13). Tais recursos podem ainda ser aplicados na capitalização dos fundos de previdência (Lei Federal nº 10.195/01).

Ressalte-se, ainda, que a Lei Federal nº 12.858/13 estabeleceu um rol de receitas oriundas dos *royalties* que devem ser destinadas exclusivamente para a educação pública,

com prioridade para a educação básica, e para a saúde. Dentre essas, na esfera municipal, destacam-se (inciso II, artigo 2º):

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

Pela análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas recebidas em 2017:

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Transferência da União			467.824.761,31
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		165.982,72	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		467.658.778,59	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	42.097.832,54		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	299.123.199,14		
Participação especial	125.808.462,57		
Fundo especial do petróleo	629.284,34		
II - Transferência do Estado			13.428.801,71
III - Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			481.253.563,02
V - Aplicações financeiras			620.264,97
VI - Total das receitas (IV + V)			481.873.827,99

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado 20/04/2018).

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018) e na declaração (arquivo digital "49 - Receitas de *Royalties* da Lei Federal nº 12.858/13" anexado em 20/04/2018), não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado:

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		484.612.999,23
Pessoal e encargos	104.146.108,41	

Juros e encargos da dívida	3,14	
Outras despesas correntes	380.466.887,68	
II - Despesas de capital		15.589.774,13
Investimentos	1.447.050,13	
Inversões financeiras	2.000.000,00	
Amortização de dívida	12.142.724,00	
III - Total das despesas (I + II)		500.202.773,36

Fonte: Quadro F.1 e/ou demonstrativo contábil (arquivo digital "48 - Demonstrativo das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO F.1 (Modelo 19)", anexado em 20/04/2018).

Conforme se verifica no quadro anterior, ocorreram pagamentos de despesas com pessoal no valor de R\$ 104.146.108,41, bem como de dívidas no montante de R\$ 12.142.724,00.

No entanto, constata-se que o município recebeu recursos de participação especial e *Royalties* pelo excedente da produção no valor total de R\$ 424.931.661,71, superando o valor despendido nos gastos com pessoal e dívida. Cumpre registrar que, em entendimento majoritário, o Plenário desta Corte tem acatado o pagamento dessas despesas com esses recursos, como consta dos Processos TCE-RJ nºs 215.499-0/06, 225.235-8/08, 218.094-1/08, 208.951-3/09 e 209.143-9/06.

Desse modo, as informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal nº 7.990/89, com as alterações introduzidas pelas Leis Federais nº 10.195/01 e nº 12.858/13.

Além disso, segundo o que consta no arquivo digital "51 - Repasse de *Royalties* para Capitalização do RPPS", anexado em 24/07/2018, não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para o regime próprio de previdência social.

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo:

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
1.586.929.723,86	481.873.827,99	1.105.055.895,87	30,37%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 20/04/2018).

Nota: excluídas as receitas intraorçamentárias e incluídas as receitas de aplicações financeiras.

3 - GESTÃO FISCAL

3.1 – Metas Fiscais

Conforme disposto na LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO deve estabelecer metas anuais para as receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública.

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram resultados que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme fl. 47 da instrução informação datada de 10/10/2018:

R\$			
Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	1.687.557.424,51	1.614.960.375,80	
Despesas	1.654.187.952,01	1.663.252.329,20	
Resultado primário	-80.552.653,84	-74.214.183,60	Atendido
Resultado nominal	-77.159.310,43	-251.255.246,80	Atendido
Dívida consolidada líquida	-1.034.523.426,00	556.421.191,30	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO (arquivo digital "05. Lei das Diretrizes Orçamentárias" anexado em 24/07/2018), processo TCE-RJ Nº 207.348-4/18 - RREO 6º bimestre/2017 e processo TCE-RJ Nº 207.358-9/18 - RGF 3º Quadrimestre/2017.

Conforme se verifica no quadro anterior, o município não cumpriu a meta de resultado de dívida consolidada líquida estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Esse fato será objeto de ressalva e determinação em meu voto.

Constam ainda, à fls.47/48, os seguintes apontamentos, relativamente às audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais do município:

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal Nº 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais, conforme consta das atas consignadas no arquivo digital "18- Atas de Audiências das metas fiscais", anexado em 24/07/2018.

Entretanto, as mesmas ocorreram nos meses de junho (referente ao 3º Quadrimestre de 2016 e 1º Quadrimestre de 2017) e em outubro de 2017 (referente ao 2º Quadrimestre de 2017), contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017.

Tal falha será objeto de ressalva e determinação em meu voto.

4 - RESUMO

Inicialmente, o corpo instrutivo e o douto Ministério Público manifestaram-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo de Campos dos Goytacazes, exercício de 2017. Tal sugestão se deu em face da identificação das seguintes irregularidades:

- 1) o município promoveu a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação na fonte Tesouro, no montante de R\$ 19.163.627,81, apesar da inexistência do mesmo, verificada em análise nesta prestação de contas, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- 2) inobservância, na gestão previdenciária municipal, das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, caracterizada pelo seguinte conjunto de ilegalidades:
 - a) ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um *deficit* previdenciário de R\$ 29.185.939,44;
 - b) recolhimento parcial de contribuição previdenciária descontada dos servidores para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, que pode vir a caracterizar, em tese, crime de Apropriação Indébita Previdenciária prevista no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40);
 - c) recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;
 - d) recolhimento parcial de contribuição previdenciária descontada dos servidores para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que pode vir a caracterizar, em tese, crime de Apropriação Indébita Previdenciária prevista no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40);
 - e) recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS;

f) ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS, do Ministério da Previdência Social, sendo o último emitido em 25.11.2014, estando com sua validade vencida desde 25.05.2015;

- 3) o fato de que o município não cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, conforme prescrito nos artigos 7º e 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12, c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, ao destinar para este fim, por meio do Fundo Municipal de Saúde, o percentual de 0,00025%, uma vez que realizou despesas na ordem R\$ 1.500,00, com Ações e Serviços Públicos de Saúde com recursos de impostos e transferências de impostos movimentados por meio do Fundo Municipal de Saúde, descumprindo o disposto no parágrafo único do art. 2º c/c os artigos 14 e 16 da LCF nº 141/12.

Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo manifestou-se pelo parecer prévio favorável, enquanto o Órgão Ministerial se posicionou pelo parecer contrário às contas, por entender que as irregularidades relativas à gestão previdenciária e à aplicação insuficiente de receitas de impostos em ações e serviços públicos de saúde restaram não elididas.

Com respeito à abertura de créditos adicionais suplementares por excesso de arrecadação no valor de R\$ 19.163.627,81, apurada na fonte “Tesouro”, sem indicação dos recursos correspondentes, verifico que o responsável trouxe aos autos um quadro de apuração do excesso de arrecadação na fonte de recursos ordinários em 2017, extraído de um novo Anexo 10 Consolidado da Lei 4.320/64 de 2017, com valores retificados na coluna Receita Orçada do exercício de 2017. Segundo as informações contidas nesse quadro, apurou-se um excesso de arrecadação de R\$ 17.288.755,14 na fonte de recursos ordinários, em 2017, montante esse, entretanto, ainda insuficiente em R\$ 1.874.872,67 para suportar a abertura do crédito adicional de R\$ 19.163.627,81, por meio do Decreto nº 233/2017.

Entretanto, mesmo sem ter havido, efetivamente, recursos suficientes para a abertura de crédito suplementar por excesso de arrecadação em R\$ 1.874.872,67, tal quantia representa apenas 0,3% do total das receitas observado na mesma fonte em 2017 (R\$ 626.988.642,63), e, portanto, entendo que ela pode ser considerada, sob esse critério de comparação, imaterial,

uma vez que tal distorção não afetaria, de modo relevante, as interpretações e avaliações dos usuários das demonstrações financeiras contidas nas contas sob exame.

Dessa forma, em face de todo o exposto, posiciono-me de acordo com o corpo técnico e com o Órgão Ministerial e **considero elidida a irregularidade**.

Com relação à inadimplência das transferências das contribuições dos servidores e das contribuições patronais ao RPPS e ao RGPS, verifico que o responsável trouxe em suas razões de defesa documentos que demonstram que foram tomadas providências tendentes a regularizar o fluxo das transferências ao regime geral de previdência social, mediante a celebração de contratos de parcelamento das dívidas, inclusive daquelas de parte do exercício 2017 e anteriores a este.

Em adição, o jurisdicionado invoca em sua defesa o posicionamento adotado pelo Plenário desta Corte no sentido de que a inadimplência com a previdência social “... *tem havido flexibilização no entendimento deste Tribunal, de forma que não parece razoável sancionar a reprovação de contas de diligente agente político, notadamente quando diversas medidas estão em curso tendentes a regularizar toda a atuação deste ente municipal.*”, citando como exemplo a decisão proferida na sessão de 06.11.2018 sobre as contas de governo do Município de Miracema de 2017, apreciada nos autos do processo TCE-RJ nº 210.528-9/18, cuja decisão juntou-se ao posicionamento do Plenário, nos autos do Processo TCE/RJ nº 210.477-4/18 (Prestação de Contas de Governo do Município de São Fidélis – 2017).

Assim, em que pese a manifestação do *Parquet* Especial no sentido de que “*tanto o pagamento do débito intempestivamente quanto ao parcelamento não afastam o fato de o gestor ter descumprido as normas constitucionais e legais regentes*”, **no caso sob exame considerarei elidida a irregularidade**, aliando-me também ao posicionamento manifestado pelo Plenário sessão de 06/11/2018, sobre as contas de governo do Município de São Fidélis de 2017, apreciada nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18.

Além disso, entendo que mesmo o jurisdicionado não tendo apresentado razões de defesa para o déficit financeiro registrado no RPPS, afora a ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) válido para o exercício de 2017, tendo em vista os esforços para a regularização da situação previdenciária realizados pela Prefeitura, tais

falhas não devem ser consideradas graves a ponto de ensejar irregularidade às contas, **devendo ser objeto de ressalva e determinação ao final de meu voto.**

Nada obstante, **farei constar em meu voto alertas** ao Prefeito Municipal para que, nas próximas contas de governo, adote providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social e para que disponibilize a avaliação atuarial anual do Regime Próprio de Previdência Social.

Relativamente à **irregularidade referente à aplicação insuficiente em ações e serviços de saúde**, a despeito dos argumentos trazidos pelo *Parquet* de Contas, com relação à metodologia de cálculo do percentual de recursos de impostos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, acompanho a sugestão do corpo instrutivo, alinhando-me com a posição adotada majoritariamente pelo Plenário desta Corte. Desse modo, entendo não ter ocorrido a irregularidade apontada pelo *Parquet* de Contas.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura amparada por prévia autorização legislativa e fonte de recursos suficiente
Resultado Orçamentário	Consolidado: déficit de R\$ 48,5 milhões Sem o RPPS: déficit R\$ 19,3 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: superávit de R\$ 748,3 milhões Sem RPPS e Câmara: déficit de R\$ 46,8 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	36,37% no 3º quadrimestre de 2017
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	53,17% 3º quadrimestre de 2017
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	26,79%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	92,38%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	100,00%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	50,77%
Artigo 29-A	O repasse efetuado à Câmara respeitou o limite constitucional.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria

5 - CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesto-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o proposto pelo corpo instrutivo e **EM DESACORDO** com o douto Ministério Público junto a este Tribunal, e

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional nº 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio Janeiro;

CONSIDERANDO, com fundamento nos incisos I e II do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, também com as alterações da emenda supramencionada, ser de competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação da Câmara;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, por unanimidade, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/2000;

CONSIDERANDO que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as contas de gestão do chefe do Poder Executivo, deixando as contas de chefe do Poder Legislativo para apreciação na prestação de contas de ordenadores de despesas da Câmara Municipal, exercício de 2017;

CONSIDERANDO que o parecer deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o seu julgamento sujeito às câmaras municipais;

CONSIDERANDO a existência de devida autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais no período, conforme disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a observância das disposições das Resoluções nºs 40/01 e 43/01 do Senado Federal;

CONSIDERANDO que o município efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, que é de 25% da receita de impostos;

CONSIDERANDO que foi aplicado, na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, que é de 60% dos recursos anuais totais do FUNDEB;

CONSIDERANDO que foram aplicados recursos do FUNDEB em percentual superior ao mínimo estabelecido no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, que é de 95% dos recursos referidos;

CONSIDERANDO que foi gasto, nas ações e serviços públicos de saúde, percentual acima do mínimo estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12, que é de 15,00% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo;

CONSIDERANDO que foram observadas as disposições do artigo 29-A da Constituição Federal, relativas aos repasses de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo, tendo em vista as ponderações apresentadas no item 2.5 deste relatório;

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal nº 7.990/89 e posteriores alterações;

CONSIDERANDO que não foram identificadas irregularidades graves de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o parecer prévio e o subsequente julgamento da câmara dos vereadores não eximem as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesa, bem como de pessoas que geriram numerários, valores e bens municipais, os quais, estando sob jurisdição desta Corte, estão sendo e/ou serão objeto de fiscalização e julgamento por este Tribunal de Contas;

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Campos dos Goytacazes, Senhor Rafael Paes Barbosa Diniz Nogueira, referentes ao exercício de 2017, com **RESSALVAS** e respectivas **DETERMINAÇÕES**, adiante listadas:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA Nº 1

- foi constatada uma divergência de R\$ 52.802.715,35 entre o valor do orçamento final apurado (R\$ 1.750.393.246,85), com base na movimentação de abertura de créditos adicionais, e o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$1.697.590.531,50);

DETERMINAÇÃO Nº 1

- observar para que o orçamento final do município apurado com base na movimentação de abertura de créditos adicionais guarde paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre, em face do disposto no artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64;

RESSALVA Nº 2

- a receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 1.614.763.288,93) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 1.614.960.375,80);

DETERMINAÇÃO Nº 2

- observar a compatibilidade entre a receita registrada nos demonstrativos contábeis e no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre, em atendimento ao artigo 85 da Lei nº 4.320/64;

RESSALVA Nº 3

- pelo registro contábil das receitas integrantes da base de dados do FUNDEB pelo valor líquido, contrariando o previsto nos artigos 6º c/c 35 da Lei Federal nº 4320/64;

DETERMINAÇÃO Nº 3

- registrar as receitas arrecadadas pelo seu valor bruto em conformidade com os artigos 6º c/c 35 da Lei Federal nº 4320/64;

RESSALVA Nº 4

- a despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 1.663.244.704,31) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 1.663.252.329,20);

DETERMINAÇÃO Nº 4

- observar a compatibilidade entre a despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis e no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre, em atendimento ao artigo 85 da Lei nº 4.320/64;

RESSALVA Nº 5

- o município inscreveu o montante de R\$ 19.273.465,41 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

DETERMINAÇÃO Nº 5

- envidar esforços no sentido de cumprir o disposto no § 1º do artigo 1º, combinado com o inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei Complementar Federal nº 101/00, de forma que não seja realizada a inscrição de restos a pagar não processados sem a correspondente disponibilidade financeira;

RESSALVA Nº 6

- não cumprimento da meta da dívida consolidada líquida, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

DETERMINAÇÃO N° 6

- aprimorar o planejamento, de forma a cumprir as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em face do que estabelece o inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

RESSALVA N° 7

- o Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais do 3º quadrimestre de 2016 e 1º quadrimestre de 2017 no mês de junho de 2017, portanto, fora do prazo estabelecido no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101/00, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro e maio, respectivamente;

DETERMINAÇÃO N° 7

- observar os meses de fevereiro, maio e setembro para a realização das audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101/00;

RESSALVA N° 8

- não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um *deficit* de R\$ 46.773.413,12, em desacordo com o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

DETERMINAÇÃO N° 8

- observar o equilíbrio financeiro nos próximos exercícios, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

RESSALVA N° 9

- ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um *deficit* previdenciário de R\$ 29.185.939,44, em desacordo com a Lei Federal nº 9.717/98;

DETERMINAÇÃO N° 9

- promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a Lei Federal nº 9.717/98;

RESSALVA N° 10

- repasse parcial da contribuição patronal ao RPPS, conforme observado no Demonstrativo elaborado pelo município, nos moldes do Modelo 23, em desacordo com o artigo 40 da Constituição Federal/88 c/c o inciso II do artigo 1º da Lei Federal nº 9.717/98;

DETERMINAÇÃO N° 10

- observar o repasse integral da contribuição patronal, em atendimento ao artigo 40 da Constituição Federal/88 c/c o inciso II do artigo 1º da Lei Federal nº 9.717/98;

RESSALVA N° 11

- o município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devida pelos servidores ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II, da Lei Federal nº 9.717/98;

DETERMINAÇÃO N° 11

- realizar a transferência das contribuições previdenciárias devida pelos servidores ao RPPS, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime previdenciário municipal, conforme os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II, da Lei Federal nº 9.717/98;

RESSALVA N° 12

- o município realizou parcialmente o recolhimento da contribuição patronal devida, referente aos servidores vinculados ao RGPS, não observando o disposto no artigo 22 e incisos da Lei nº 8.212/91, sujeitando o município ao pagamento de multa e juros moratórios,

ao não recebimento de transferências voluntárias por parte da União, conforme restrição contida no artigo 22, inciso III, da Portaria Interministerial nº 424/16, e ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal de 1988;

DETERMINAÇÃO Nº 12

- providenciar o recolhimento tempestivo da contribuição patronal dos servidores vinculados ao RGPS, conforme disposto no artigo 22, e incisos, da Lei nº 8.212/91, e evitar o pagamento de multa e juros moratórios, bem como evitar restrições quanto ao recebimento de recursos de transferências voluntárias e o bloqueio de repasses do FPM, conforme previstos no artigo 22, inciso III, da Portaria Interministerial nº 424/16 e no artigo 160, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal de 1988, respectivamente;

RESSALVA Nº 13

- o município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devidas pelos servidores ao RGPS, contrariando o previsto nas alíneas “a” e “b”, inciso I, artigo 30 da Lei Federal nº 8.212/91;

DETERMINAÇÃO Nº 13

- providenciar o repasse das contribuições previdenciárias devida pelos servidores ao RGPS, conforme previsto nas alíneas “a” e “b”, inciso I, artigo 30 da Lei Federal nº 8.212/91;

RESSALVA Nº 14

- o Regime Próprio de Previdência Social do Município não possuía Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP válido para o exercício, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98;

DETERMINAÇÃO Nº 14

- providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o município não fique impossibilitado de receber

transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores eferentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS;

RESSALVA Nº 15

- inconsistências verificadas quando da auditoria remota realizada no RPPS do município e relacionadas na ficha de apuração de inconsistências, identificadas conforme relatório de auditoria cadastrado sob o Processo TCE/RJ nº 225.720-4/17;

DETERMINAÇÃO Nº 15

- providenciar o equacionamento das inconsistências identificadas na auditoria realizada no RPPS do município, cadastrada sob o Processo TCE/RJ nº 225.720-4/17;

RESSALVA Nº 16

- divergência de R\$ 5.299.284,19 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$ 605.385.034,71) e as receitas consignadas no Anexo 8 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (R\$ 610.684.318,90);

DETERMINAÇÃO Nº 16

- observar o correto registro das receitas nos relatórios da LRF e nos demonstrativos contábeis, em cumprimento ao artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64;

RESSALVA Nº 17

- utilização de parte (R\$ 2.145.608,86) dos recursos gerados por ressarcimentos ao FUNDEB, apurados com base na prestação de contas do exercício anterior (TCE nº 205.793-7/17), sem a abertura do crédito adicional correspondente, em desacordo com o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/07;

DETERMINAÇÃO N° 17

- observar o disposto no disposto no § 2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/07, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte o *superavit* financeiro do FUNDEB, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos;

RESSALVA N° 18

- o município não realiza suas despesas com ações e serviços públicos de saúde a partir de recursos movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 141/12, conforme a seguir:

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	390.188.592,11	54,51%
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	254.189.001,38	35,91 %
Gastos geridos pela Fundação Municipal de Saúde	71.435.728,86	9,98%
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2017	715.813.322,35	100%

DETERMINAÇÃO N° 18

- observar que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde, em atendimento ao disposto no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 141/12;

RESSALVA N° 19

- quanto à realização das audiências públicas, promovidas pelo gestor do SUS, em períodos não condizentes com o disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12;

DETERMINAÇÃO N° 19

- para que o Executivo municipal envie esforços no sentido de promover as audiências públicas, por intermédio do gestor do SUS, na periodicidade estabelecida no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12;

RESSALVA Nº 20

- não foi encaminhado o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018;

DETERMINAÇÃO Nº 20

- observar o envio do parecer do Conselho de Alimentação Escolar, atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018;

RESSALVA Nº 21

- o município não cumpriu integralmente às obrigações estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública;

DETERMINAÇÃO Nº 21

- implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências, estabelecidas na Lei Complementar Federal nº 131/09, Lei Complementar Federal nº 101/00, Lei Federal nº 12.527/11 e no Decreto Federal nº 7.185/10, no que couber, relativas aos portais de transparência;

RESSALVA Nº 22

- o município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte nas contas de governo do exercício anterior;

DETERMINAÇÃO Nº 22

- observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte;

RESSALVA Nº 23

- existência de sistema de tributação deficiente, que prejudica a efetiva arrecadação dos tributos instituídos pelo município, contrariando a norma do art. 11 da LRF;

DETERMINAÇÃO Nº 23

- adotar providências para estruturar o sistema de tributação do município, visando à eficiência e eficácia na cobrança, fiscalização, arrecadação e controle dos tributos instituídos pelo município, em atendimento ao art. 11 da LRF;

II - pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de **apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este tribunal nas contas de governo**.

III - pela **COMUNICAÇÃO** ao Senhor Rafael Paes Barbosa Diniz Nogueira, atual Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, para que seja **ALERTADO**:

(i) quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, **ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos impostos municipais**, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão;

(ii) quanto ao déficit financeiro de R\$ 46.773.413,12 apresentado nas referidas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas em hipótese de não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

(iii) quanto à alteração da metodologia de aferição dos gastos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de verificação do cumprimento ou não do limite inserto no artigo 212 da CRFB, nos seguintes termos: as despesas com pagamento de proventos aos inativos e de pagamento de pensões não mais serão aceitas por esta Corte como relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino, em face do preconizado no inciso I do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Tal medida será adotada a partir do exame das prestações de contas de governo dos chefes de Poder Executivo municipal referentes ao exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019;

(iv) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2020, a qual passará a considerar, na base de cálculo, as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

(v) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2020, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2021, a qual passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de

impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício;

(vi) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, serão consideradas despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no câmputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB;

(vii) quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não computará as despesas com ações e serviços públicos de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar nº 141/12;

(viii) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo a gastos em saúde, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2020, segundo a qual, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício;

(ix) quanto à necessidade de consolidar no Fundo Municipal de Saúde as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ações e serviços públicos de saúde e a lastrear os respectivos passivos financeiros, constituídos pelos restos a pagar e demais obrigações, reconhecidos pela administração municipal, em atendimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12;

(x) quanto à necessidade de conferir ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, à prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/00;

(xi) quanto à necessidade de adoção de providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social (RPPS), em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, ressaltando que o não repasse integral da contribuição previdenciária, tanto dos servidores quanto a patronal, ao Instituto de Previdência do Município, caracteriza conduta irregular e que, consoante deliberado nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, a partir das contas de governo do exercício de 2019, a serem encaminhadas ao TCE em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos eventualmente firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis;

(xii) quanto à necessidade de providenciar a avaliação atuarial anual do Regime Próprio de Previdência Social, com ciência de que, a partir das prestações de contas referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas em 2020, a ausência de avaliação atuarial anual e/ou a inexistência de estratégia para a manutenção da situação superavitária ou da correção de déficit apresentado poderão ensejar a emissão de parecer prévio contrário;

(xiii) para providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 554.392,90, à conta do FUNDEB, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei nº 11.494/07, especialmente do seu artigo 21, resultante de determinação já efetuada por esta Corte na prestação de contas do exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 205.793-7/17);

IV - pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério da Educação para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, do parecer sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, previsto no artigo 24 da Lei nº 11.494/07.

V - pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério da Saúde para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei nº 8.080/90;

IV - por **DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE, para que considere e, se for o caso, inclua, na análise das Contas de Governo Municipal, o resultado das auditorias governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMAN
RELATORA

RF03-19